



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.572.2023

Łódź, 12 lipca 2023 r.

**Rada Miejska  
w Koluszkach**

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LX/75/2023 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części obrębu Żakowice i południowo-zachodniej części obrębu 6 miasta Koluszki.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 maja 2023 r. Rada Miejska w Koluszkach podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 3 lipca 2023 r., znak: PNIK-I.4131.572.2023.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, złożone zostały wyjaśnienia, które zostały uwzględnione przez organ nadzoru tylko w części. W pozostałej części uznano, że są podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki). Z kolei „tryb uchwalania planu”, określony w art. 17 ww. ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów oraz organów i instytucji opiniująco - uzgadniających, w procesie planowania przestrzennego. Do kategorii „istotnych naruszeń prawa” należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenia prawa, które prowadzą do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Jednocześnie należy podkreślić, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na ustalenia aktu planistycznego. Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej uchwalenia i w przypadku naruszenia prawa, do podjęcia czynności stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że uchwała Nr LX/75/2023 Rady Miejskiej w Koluszkach z dnia 26 maja 2023 r., została podjęta zarówno z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, jak i istotnym naruszeniem trybu jego sporządzania.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zgodny między innymi z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Z kolei treść art. 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Przepisami odrębnymi w analizowanej sprawie są przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 645 z późn. zm.), zwanej dalej u.d.p. Droga publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: 1) drogi krajowe; 2) drogi wojewódzkie; 3) drogi powiatowe; 4) drogi gminne. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych

następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu, a ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy. Natomiast drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym takiej drogi, są drogami wewnętrznymi (art. 8 ust. 1 u.d.p.).

Mając na uwadze treść art. 10 ust. 1 ww. ustawy, organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii (art. 10 ust. 2 u.d.p.). Pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii, z wyjątkiem przypadku wyłączenia drogi z użytkowania, jest możliwe jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii. Pozbawienie i zaliczenie nie może być dokonane później niż do końca trzeciego kwartału danego roku, z mocą od dnia 1 stycznia roku następnego (art. 10 ust. 3 u.d.p.).

W analizowanym stanie prawnym i faktycznym, organy planistyczne przeznaczyły docelowo drogi publiczne ( gminne: nr 106774E – ul. Kwiatowa oraz nr 106775E – ul. Łączna), jako teren drogi wewnętrznej (6KDW) oraz teren publicznie dostępnego samorządowego ciągu pieszego (1KP).

Brzmienie wyżej wymienionych przepisów prawa jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca nie przewiduje dowolnego przekształcenia statusu prawnego drogi o charakterze publicznym, do której obowiązkowo mają zastosowanie przepisy ustawy o drogach publicznych. W ustawie wyraźnie wprowadzono jeden tylko wyjątek, tj. przypadek wyłączenia drogi z użytkowania. Użycie przez ustawodawcę określenia, iż pozbawienie drogi dotychczasowej kategorii jest możliwe "jedynie w sytuacji jednoczesnego zaliczenia tej drogi do nowej kategorii" nie jest przypadkowe ani pozostawione do uznania organów gminy. Ustawodawca w sposób zamierzony połączył możliwość pozbawienia dróg kategorii drogi publicznej z równoczesnym obowiązkiem zaliczenia ich do nowej kategorii drogi, aby nie dopuścić do sytuacji, w których pomimo, że dana droga nie zmienia swej funkcji w sieci drogowej, zostaje pozbawiona przy- miotu drogi publicznej, czyli takiej, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznacze- niem. Zauważyć nadto należy, że z chwilą pozbawienia drogi kategorii drogi publicznej bez jednoczesnego nadania jej innej kategorii, na zarządcy drogi przestałyby ciążyć obowiązki związane z prawidłowym jej funkcjonowaniem i utrzymaniem. Dzięki takiemu kategorycznemu zapisowi art. 10 ust. 3 ww. ustawy, zarządca drogi (w tym przypadku gmina), nie może zwolnić się samowolnie z obowiązku utrzymywania drogi publicznej. Tak więc organ plani- styczny nie posiada upoważnienia do zmiany lub pozbawienia w planie miejscowym kategorii

istniejącej drogi publicznej bez wcześniejszego podjęcia przez Radę stosownej uchwały w tej sprawie. Ustawodawca, ani w ustawie o drogach publicznych, ani w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie upoważnił organów gminy do podejmowania w ramach procedury planistycznej i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego działań prowadzących do pozbawienia w planie miejscowym istniejącej drogi publicznej jej kategorii. Rada nie jest bowiem upoważniona, by w miejscowym planie zmieniać przeznaczenie terenu stanowiącego drogę publiczną. Takie działanie, jako pozbawione podstawy prawnej, musi ocenione być jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Podobne stanowisko zostało wyrażone między innymi: w wyroku WSA w Krakowie z dnia 26 marca 2020 r., sygn. akt: II SA/Kr 1242/19, czy w wyroku NSA z dnia 17 marca 2015 r., sygn. akt: II OSK 1950/13.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza udzielonych w wyniku wszczętego postępowania nadzorczego, wyżej wymienione drogi publiczne (gminne) zostały przeznaczone w przedmiotowym planie miejscowym na teren drogi wewnętrznej oraz teren ciągu pieszego, z uwagi na ich funkcjonalność (odcinkowe przewężenie oraz konieczność ograniczenia liczby skrzyżowań).

Należy jednak podkreślić, że drogi wewnętrzne, czy ciągi piesze nie mają statusu dróg publicznych. Zaliczenie nawet przez organ gminy do grupy dróg wewnętrznych, niemających statusu drogi publicznej, nie stanowiłoby „zaliczenia”, o jakim mowa w art. 10 ust. 3 ustawy o drogach publicznych. Z uwagi na to, że drogi wewnętrzne nie mają statusu dróg publicznych, nadanie im takiego charakteru następuje w innym zupełnie trybie, niż przewidziany w ustawie o drogach publicznych. Podobne stanowisko wyrażono w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2018 r., sygn. akt: II SA/Gl 451/18. Rada Miejska nie miała więc kompetencji do stanowienia w planie miejscowym o klasyfikacji dróg wewnętrznych w omawianym stanie prawnym.

W wyjaśnieniach Burmistrz stwierdził, że gmina planuje podjąć działania zmierzające do skorygowania rozstrzygnięć wynikających z uchwał podjętych w oparciu o przepisy ustawy o drogach publicznych w powiązaniu z ustaleniami planu miejscowego, jednakże w ocenie organu nadzoru, jak wykazano we wcześniejszej argumentacji, stosowna procedura w tym zakresie powinna zostać przeprowadzona przed uchwaleniem planu miejscowego.

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu przedmiotowego planu miejscowego doszło także do istotnego naruszenia trybu jego sporządzania.

Z treści art. 17 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynika jednoznacznie że burmistrz rozpatruje uwagi, złożone do projektu planu miejscowego w wyniku jego wyłożenia do publicznego wglądu. Uwagi takie, zgodnie z treścią stosownych

ogłoszeń/obwieszczeń mogły być wnoszone do 27 marca 2023 r. Zgodnie ze wskazanym terminem, została złożona między innymi uwaga dotycząca terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (1 MN), zawierająca postulat zmniejszenia odległości linii zabudowy na tym terenie od drogi wewnętrznej (2 KDW), z 5 m na 3 m. Jak wynika z rozstrzygnięcia Burmistrza Koluszek w sprawie rozpatrzenia uwag, załączonego do dokumentacji planistycznej, przedmiotowa uwaga została uwzględniona. Jednakże w wyniku podjętych czynności nadzorczych, organ nadzoru uznał że w rzeczywistości nie doszło do uwzględnienia ww. uwagi, a co za tym idzie na rysunku planu ww. parametry odległości linii zabudowy nie zostały zmniejszone.

W sytuacji uwzględnienia uwagi nie zachodzi konieczność wynikająca z art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polegająca na przedstawieniu tejże uwagi radzie gminy do rozstrzygnięcia. Sprzeczność pomiędzy ustaleniami zawartymi w rozstrzygnięciu uwag, a treścią uchwalonego planu, skutkująca także brakiem rozstrzygnięcia uwagi przez radę gminy jako uprzednio faktycznie nieuwzględnionej przez burmistrza, powoduje również naruszenie art. 17 pkt 14 ww. ustawy, zgodnie z którym wójt (burmistrz, prezydent) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Jak wynika z wyjaśnień złożonych przez Burmistrza w tej sprawie, przez pomyłkę nie wprowadzono zmian wynikających z rozstrzygnięcia Burmistrza w sprawie uwag złożonych w trakcie procedury planistycznej. Jak zaznaczył sam Burmistrz w złożonych wyjaśnieniach, linia zabudowy na terenie 1MN od strony drogi wewnętrznej 2KDW powinna przebiegać w odległości 3m od drogi.

Organ nadzoru zwraca dodatkowo uwagę, że na załączonym rysunku do danych przestrzennych, stanowiących załącznik nr 4 do uchwały, brak jest granic stref ochronnych od napowietrznych linii elektroenergetycznych 15kV. Zgodnie z treścią planu oraz informacją zawartą w legendzie powyższe strefy występują, co nie zostało odzwierciedlone na załączniku graficznym. Powyższe stanowi naruszenie § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) w związku z § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, doszło do istotnego naruszenia prawa, wynikającego z naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, polegającego na istot-

nym naruszeniu art. 10 ust. 1-3 ustawy o drogach publicznych oraz art. 17 pkt 12 i 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z tych też względów, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w całości, stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

***Karol Młynarczyk***

Do wiadomości:  
Burmistrz Koluszek