

3453

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO NR KN.I-4.0911-170/10

z dnia 28 lipca 2010 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały Nr LVII/425/2010 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 16 czerwca 2010 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzychód w obrębie Gorzyń - ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 16 czerwca 2010 roku Rada Miejska w Międzychodzie podjęła uchwałę

Nr LVII/425/2010 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzychód w obrębie Gorzyń.

Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu wraz z dokumentacją planistyczną w dniu 1 lipca 2010 roku.

Uchwałę podjęto na podstawie przepisu art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zmianami) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80. poz. 717 ze zm.) zgodnie z uchwałą nr XXXIX/251/2005 Rady Miejskiej w Międzychodzie z dnia 24 sierpnia 2005 r. i po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami II zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Międzychód, uchwalonej uchwałą nr LII/400/2010 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 21 kwietnia 2010 roku.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przepis art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r., Nr 80. poz. 717 ze zm., dalej zwanej ustawą) stanowi procedurę tworzenia planu zagospodarowania przestrzennego. Wymienia on czynności, które muszą zostać wykonane w odpowiedniej kolejności, niezbędne do prawidłowego podjęcia planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z przepisem art. 17 ust. 12 ustawy bur-

mistrz rozpatruje uwagi dotyczące projektu planu, a wykonanie tej czynności przedstawia w wykazie, stanowiącym element dokumentacji prac planistycznych. Następnie, zgodnie z przepisem art. 17 ust. 13 ustawy, po wprowadzeniu zmian do projektu planu, wynikających z rozpatrzenia uwag, w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia.

Z badanej dokumentacji planistycznej wynika, że burmistrz Międzychodu uwzględnił wszystkie uwagi, które wpłynęły. Jedną z uwag wniesionych przez Panią Lidę Kramer zawierała m. in. postulat dokonania zmian w zakresie obsługi komunikacyjnej terenu 9U + KSp. Po jej uwzględnieniu, zmieniony zapis planu uzyskał brzmienie: „obsługa komunikacyjna terenu oraz skrzyżowanie drogi krajowej nr 24 z drogą lokalną KD/L zgodnie z warunkami określonymi przez Zarządcę Drogi”. Wobec istotnej zmiany zapisu wpływającej bezpośrednio na teren administrowany przez właściwego zarządcę drogi krajowej należało ponowić uzgodnienie z tym zarządcą – zgodnie z brzmieniem przepisu art. 17 ust. 7 lit. d ustawy. Brak ponowienia wyżej wymienionej czynności, w przypadku przedmiotowego planu, stanowi naruszenie przywołanego przepisu art. 17 ust. 13 ustawy.

Zgodnie z przepisem §12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587, zwanego dalej rozporządzeniem) wykonanie czynności, o których mowa w art. 17 ustawy, dokumentuje się poprzez sporządzenie dokumentacji prac planistycznych, składającej się m.in. z dowodów przekazania projektu planu miejscowego do uzgodnień. W przypadku przedmiotowego planu w dokumentacji prac planistycznych brakuje dowodu na przekazanie projektu planu do uzgodnienia z Zarządem Województwa Wielkopolskiego, co stanowi naruszenie przepisu art. 17 ust. 7 lit. a ustawy.

Wskazując ponadto na brak w przekazanej do badania dokumentacji potwierdzenia uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia części gruntów leśnych na cele nieleśne, wymaganego przepisami art. 17 ust. 8 ustawy oraz art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2004 r., nr 121, poz. 1266 ze zm.), w zakresie dotyczącym terenu zieleni urządzonej parkowej, oznaczonej w planie symbolem 6ZP. Wprawdzie ustalenia dotyczące tego terenu nakazują m. in. utrzymanie istniejącej zieleni czy też zakaz wpro-

wadzania jakiegokolwiek zabudowy, jednakże należy mieć na uwadze fakt, iż szczegółowe zasady prowadzenia gospodarki leśnej regulują w tym zakresie przepisy odrębne. Przepisy te, w przypadku ustalenia w planie dla danego terenu przeznaczenia innego niż las, przestają tego terenu dotyczyć. Stąd wywodzić można, że każda zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, niezależnie od charakteru wprowadzanego nowego przeznaczenia, wymaga uzyskania zgody organu właściwego do stwierdzenia czy możliwe jest m. in. wyłączenie terenu spod jurysdykcji przepisów ustawy o lasach.

W badanym planie zagospodarowania przestrzennego część pasa terenu rozciągającego się wzdłuż wschodniej granicy drogi wojewódzkiej została przeznaczona pod użytkowanie rolnicze. Natomiast w obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pas ten wchodzi w skład „terenów zabudowy mieszkaniowej - jednorodzinnej oraz towarzyszących usług nieuciążliwych”, a także terenów zabudowy letniskowej. W związku z powyższym nie została zachowana zasada zgodności planu ze studium, wymagana przepisem art. 15 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Na rysunku badanego planu nie wyznaczono wymaganych przepisami ustawy linii rozgraniczających pomiędzy terenami

KD/GP oraz KD/G, pomimo różnych zasad ich zagospodarowania. Co więcej, w przepisie §18 pkt 4.4 lit. f badanej uchwały dopuszczono włączenie części terenu 9 U + KSp w skład terenu KD/L przez co przeznaczenie tej części terenu nie zostało jednoznacznie określone. Ponadto, na rysunku planu, bezpośrednio przy wschodniej granicy opracowania, liniami rozgraniczającymi wyznaczono teren nie posiadający żadnego symbolu literowego i numeru wyróżniającego go spośród innych terenów, co wymagane jest przepisem §4 pkt 1 rozporządzenia, stanowiącym uszczegółowienie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w §4 pkt 6 rozporządzenia, na mocy którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Zasadę sporządzania planu, określoną w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy naruszono poprzez brak określenia (lub określenie niepełne) na rysunku badanego planu linii zabudowy dla części terenów, na których dopuszczono możliwość lokalizowania nowej zabudowy bądź rozbudowy istniejących budynków. Zaznaczyć należy, że powyższego wymogu nie można uznać za spełniony w przypadku zastosowania w tekście uchwały „zastępczych” zapisów, jak np. nakazu kształtowania jej „zgodnie z przepisami odrębnymi” (jak na przykład w przepisie §7 pkt 11.3 lit. b badanej uchwały). Zgodnie bowiem z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (Sygn. Akt II SA/Po383/09 z dnia 4 listopada 2009 r.) „gdy wolą władz planistycznych było ustalenie linii zabudowy zgodnie z przepisem art. 43 ustawy o drogach publicznych, to przepis odsyłający do tej regulacji powinien zostać zawarty w uchwale, a na rysunku planu linie zabudowy powinny zostać odpowiednio wyrysowane, zgodnie z parametrami określonymi w tym przepisie”.

Naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy stwierdzam ponadto poprzez:

- brak określenia parametrów zabudowy dla terenów 3 RO, 4 RO (dopuszcza się wprowadzanie obiektów związanych z produkcją rolną), 1T (dopuszcza się rozbudowę istniejących budynków), 6 ZD i 7 ZD (przy jednoczesnym braku jakichkolwiek innych, wymaganych przepisami art.15 ust. 2 ustawy, szczegółowych ustaleń dla tych terenów),

- brak określenia parametrów zabudowy dla budynków służących prowadzeniu działalności gospodarczej na terenach 11 MN, 12 MN, 13 MN, 14 MN, 20 MN, 10 MN + UR, 19 MN + U, 21 MN + UH, 22 MN + UH,

- brak określenia dopuszczalnej wysokości zabudowy na terenie 1 PB + S (w przepisie §14 pkt 1.6 lit d badanej uchwały wprowadzono jedynie ograniczenia wysokości nowych obiektów do wysokości obiektów istniejących, co nie stanowi parametru sensu stricto i powodować będzie trudności interpretacyjne na etapie wniosku o uzyskanie pozwolenia na budowę),

Zauważyć należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych przepisem art. 15 ust. 2 ustawy, a więc m. in. parametrów zabudowy, nie jest wprawdzie bezwzględny, jednakże pozostaje uzależniony od warunków faktycznych panujących w terenie. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w przywołanym wyżej przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Dopuszczenie na danym terenie nowej zabudowy bądź rozbudowy istniejących obiektów rodzi więc obowiązek ustalenia dla niej parametrów określonych w art.15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Takie rozumienie wskazanych przepisów ustawy znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wśród których – wg §4 ust. 9 rozporządzenia – winno określić się układ komunikacyjny i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, jak też warunki ich powiązań z układem zewnętrznym, a także wskaźniki w zakresie komunikacji, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach badanego planu nie określono ilości miejsc parkingowych dla terenów: MW, 3 MW + UA, 8 US, RO, RPO, a dla terenów 3 PB+S i 4 PB+S miejsca parkingowe określono dla powierzchni przeznaczonych pod usługi, których na tych terenach plan nie dopuszcza. Nie wskazano także zasad obsługi komunikacyjnej terenów: 9 U+KSp, 1 Ksp, MW, MW+UA, PB+S, RO, RPO, T, WZ, G i EE, przy czym dla dwóch pierwszych z wyżej wymienionych wprowadzono ogólnikowy zapis, na podstawie którego ustalenie zasad obsługi komunikacyjnej miałyby się odbywać na warunkach określonych przez zarządcę drogi, co dodatkowo sprzeczne jest z procedurą sporządzania planu, zgodnie z którą zasady te winny zostać określone już na etapie uzgodnienia projektu planu z zarządcą.

Natomiast ustalenie obsługi komunikacyjnej dla terenów 3 PB+S i 4 PB+S jest fikcyjne z uwagi na fakt, że wskazywane w przepisie §14 pkt 3.2 lit. f badanej uchwały włączenie drogi wewnętrznej KD/W do drogi publicznej lokalnej nr KLP11503 poza obszarem badanego planu – nie istnieje. Nie jest także możliwa obsługa terenów 3 PB+S i 4 PB+S – w przypadku dokonania podziałów nieruchomości – poprzez „drogę dojazdową oznaczoną symbolem KD/D biegnącą równoległe do drogi krajowej nr 24 (KD/GP)...”, ponieważ na rysunku planu brakuje takiej drogi.

W kontekście zasad sporządzania planu wynikających z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy wskazać ponadto należy na niezrozumiały zapis §18 pkt 3.4 lit. g badanej uchwały, w którym dopuszcza się bezpośrednio włączenia do drogi wojewódzkiej z terenów obsługi komunikacji samochodowej, podczas gdy tereny te (9 U+KSp, 1 Ksp) nie są bezpośrednio powiązane i nie graniczą z terenem drogi wojewódzkiej (KD/G).

Dodatkowo w zakresie wyposażenia obszaru objętego planem w sieci infrastrukturalne nie określono sposobów odprowadzania wód deszczowych z terenów zainwestowanych w przypadku braku kanalizacji deszczowej.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Na obszarze przedmiotowego planu zlokalizowane są rurociągi naftowe wysokiego ciśnienia, których przebieg determinuje wyznaczenie wokół nich stref bezpieczeństwa, zgodnie z przepisami odrębnymi, na co wskazywano w opinii PERN „Przyjaźń” S.A. złożonej na etapie sporządzania planu. Z uwagi na fakt, iż w planie nie odniesiono się w żaden sposób do ograniczeń wynikających z przebiegu omawianych rurociągów, co zwłaszcza w przypadku ich lokalizacji na terenach zabudowy mieszkaniowej 15 MN prowadzić będzie do błędnej oceny faktycznej możliwości zabudowy tych terenów – stwierdzam naruszenie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy.

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy w planie określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w przepisie art. 36 ust. 4 ustawy. Stwierdzam, że stawki, ustalone w §20 pkt 2 uchwały nie obejmują części terenów objętych planem, co stanowi naruszenie ww. zasady sporządzania planu.

Zgodnie z przepisem §8 ust. 2 rozporządzenia na rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Przedmiotowy plan narusza ww. przepisy w następującym zakresie:

- w §4 pkt 2.1 uchwały odstępuje się od określenia granic i sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów szczególnych, podczas gdy na rysunku planu, zgodnie z legendą, określono granice Międzychodzkiego Obszaru Chronionego Krajobrazu;

- w §10 pkt 4.1 uchwały posłużono się pojęciem nieprzekraczalnych linii zabudowy bez określenia ich na rysunku, uzależniając dodatkowo ich wyznaczenie od przeprowadzenia pomiaru i uzgodnienia z odpowiednim organem, co przy ustawowym obowiązku wyznaczania linii zabudowy w planie miejscowym przez burmistrza stanowi zapis niezrozumiały i kuriozalny;

- dopuszczenie, w §12 pkt 2 uchwały, usług turystyki pobytowej dla terenu 3 MW+UA, co nie znajduje odniesienia w objaśnieniach oznaczeń na rysunku planu;

- nakaz uwzględniania przebiegów nieprzekraczalnych linii zabudowy zgodnie z rysunkiem planu dla terenów 1 UT+UG, 2 UT+UG i 4 UH, w §13 pkt 1.6 lit. a uchwały, przy faktycznym braku wyznaczenia tych linii na rysunku;

- nakaz sytuowania budynków od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi krajowej w odległości min. 50 m albo 70 m przy jednoczesnym wyznaczeniu obowiązującej linii zabudowy na terenie 14 MN w odległości ok. 10 m od krawędzi jezdni (§18 pkt 2.4 lit. b uchwały);

- nakaz utrzymania dla terenów dróg KD/GP i KD/G minimalnych szerokości w liniach rozgraniczających większych niż przewidują to (na całej długości bądź częściowo) linie rozgraniczające tych terenów na rysunku planu (§18 pkt 2.4 lit. f i pkt 3.4 lit. d uchwa-

ty);

- zakaz wprowadzania zjazdów z terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej na ulicę główną poza miejscami wskazanymi na rysunku planu – bez ich wskazania na rysunku (§18 pkt 2.4 lit. h i §18 pkt 3.4 lit. f uchwały).

Zwracam ponadto uwagę na szereg nieścisłości, wzajemnie wykluczających się zapisów, bądź niejasnych sformułowań w tekście lub na rysunku planu:

- powołanie się na niezidentyfikowaną zmianę planu w niezrozumiałej definicji przeznaczenia terenu, opisanego jako „określony dla danego terenu podstawowy sposób jego użytkowania, określający m. in. określoną zmianą planu podstawową funkcję tego terenu” (§5 pkt 2.4 uchwały);

- zamieszczenie terenów ogrodów działkowych w §7 pkt 4 uchwały, odnoszącym się do terenów zabudowy produkcji rolnej;

- sformułowanie, w §7 pkt 11.1 uchwały, niejasnych, niemierzalnych i niemożliwych do zweryfikowania i egzekwowania zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (nakaz uwzględniania „istniejących walorów krajobrazowych”, „architektury otoczenia”, „zabudowy sąsiedniej” czy też „skali, formy, detalu architektonicznego i materiałów charakterystycznych dla regionalnego budownictwa”);

- dopuszczenie, w §7 pkt 11.3 lit c uchwały, odstępowania od minimalnych odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających dróg i ulic „w szczególnych, uzasadnionych przypadkach”, bez sprecyzowania co należy przez te szczególne, uzasadnione przypadki rozumieć;

- błąd pisarski w §7 pkt 15.4 uchwały („opuszcza się podział...”);

- spowodowane zastosowaniem nieprawidłowej i chaotycznej numeracji zapisy §11 pkt 1 uchwały, z których literalnego odczytu („w szczególności plan ustala:”) wynikać może, iż dopuszcza się wprowadzanie nieoczyszczonych ścieków komunalnych i przemysłowych do ziemi i wód powierzchniowych, rolnicze wykorzystywanie ścieków, budowę zakładów przemysłowych, których działalność jest szkodliwa dla środowiska, budowę ferm hodowlanych, składowanie środków i odpadów promieniotwórczych, jak też dopuszczenie lokalizacji inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska w granicach planu jedynie na podstawie ocen oddziaływania na środowisko, wykazujących brak negatywnego oddziaływania na wody podziemne;

- odniesienie się, w §12 pkt 1.6 lit c do terenu 1 MN, którego ta część tekstu uchwały nie dotyczy;

- dopuszczenie, w §12 pkt 3.2 lit d uchwały, wymiany na nowe obiektów istniejącej zabudowy gospodarczej bez sprecyzowania co należy rozumieć pod pojęciem „wymiany” (pojęcia takiego brak ponadto w przepisach prawa);

- wzajemna sprzeczność zapisów §12 pkt 6.3 lit c i §10 pkt 4.1 uchwały w zakresie minimalnych odległości zabudowy od wód powierzchniowych;

- ustalenie możliwości lokalizacji magazynów na terenach 5 U i 7 U, jako przeznaczenia terenu równoznacznego z przeznaczeniem pod zabudowę usługową;

- powtórzenie punktu 6 w §14 pkt 3 uchwały;

- nakaz ograniczenia dostępności drogi lokalnej KD/L od strony zachodniej, sformułowany w §18 pkt 4.4 lit g uchwały bez sprecyzowania co należy rozumieć pod pojęciem „ograniczenia dostępności”;

- nieostry i powodujący trudności interpretacyjne w odczycie ustaleń planu zapis §19 pkt 3.3 lit b uchwały, nakazujący „rezerwację terenu...”, dodatkowo, bez sprecyzowania o jaki „teren” chodzi;

- oznaczenie na rysunku planu terenu 3 MW + UA kolorem czerwonym, a w legendzie rysunku – kolorem ciemnobrązowym;

- wyznaczenie na rysunku planu niezdefiniowanych w przepisach prawa, ani w słowniczku planu „dróg gospodarczych”;

- wyznaczenie na rysunku planu nieostrych, niedomkniętych granic obszaru Natura 2000.

Stwierdzam ponadto, że redakcja tekstu uchwały omawianego planu w sposób rażąco łamie zasady oznaczania przepisów uchwały i ich systematyzacji określone w rozdziale 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., nr 100, poz. 908), co w niektórych przypadkach, jak wykazano powyżej, prowadzi do błędnego odczytu ustaleń planu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Piotr Florek