

4603

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I-4.0911-300/10 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 listopada 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 LVIII/433/2010 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 7 lipca 2010 roku w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzychód dla części obrębu Międzychód - ze względu na istotne naruszenie prawa.

UZASADNIENIE

W dniu 7 lipca 2010 roku Rada Miejska w Międzychodzie podjęła uchwałę Nr LVII/433/2010 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Międzychód dla części obrębu Międzychód.

Uchwała ta została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu wraz z dokumentacją planistyczną w dniu 12 października 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 XXIX/218/2008 Rady Miejskiej w Międzychodzie z dnia 24 września 2008 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 pkt 7 ustawy burmistrz uzgadnia projekt planu m. in. z zarządem powiatu, właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, organami właściwymi do uzgodnienia projektu planu na podstawie przepisów odrębnych.

W myśl przepisu art. 24 ust. 2 ustawy, burmistrz może uznać za uzgodniony projekt planu miejscowego w przypadku, w którym właściwe do uzgodnień

organy nie określają warunków na jakich uzgodnienie może nastąpić, albo nie powołają podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie.

W odniesieniu do przedmiotowego planu, organ nadzoru stwierdził, że zarówno Zarząd Powiatu w swoim postanowieniu nr AB-7321-28/2009 z dnia 23 września 2009 r. jak również Wielkopolski Wojewódzki Konserwator Zabytków w swoim postanowieniu nr 945/2009 z dnia 28 września 2010 r., nie uzgodnili projektu przedmiotowego miejscowego planu, określając jednocześnie warunki, na jakich uzgodnienie mogło nastąpić.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza, iż badany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego został uchwalony pomimo braku uzgodnień z właściwymi organami, wynikających z art. 17 pkt 7 ustawy, co stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu.

Wskazuję ponadto, że w związku z położeniem części terenu objętego planem w granicach Międzychodzkiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, zasadne jest również uzgodnienie projektu miejscowego planu, zgodnie z art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2009 r., nr 151, poz. 1220 ze zmianami) z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska.

Zgodnie z przepisem 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. Zasada ta została uszczegółowiona przepisem § 4 pkt 6 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), 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.

Naruszenie powyższych przepisów w ustaleniach badanej uchwały przedstawiono poniżej:

- w odniesieniu m. in. do terenów: 1z-2 MW/U – zał. 1a, 2z-U (od strony ul. Kardynała Wyszyńskiego) – zał. 1b, 3z-2MN – zał. 1c (wokół drogi 3z-K-D/W), 4z-1MN- zał. 1d (dla części działki 1270/2),

stwierdzam brak wyznaczenia linii zabudowy;

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że wyżej wskazanego wymogu nie można uznać za spełniony poprzez zastosowanie w § 4 pkt 5 uchwały zapisu: „jeżeli w zmianie planu nie ma ustaleń dotyczących linii zabudowy należy stosować przepisy odrębne”. Zgodnie bowiem z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 listopada 2009 roku (sygn. akt II SA/Po383/09) „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 wrysowane, zgodnie z parametrami określonymi w tym przepisie”;

-w odniesieniu m. in. do terenów oznaczonych w uchwale symbolami 1z-Ksp, 2z-U, 6z-3U, stwierdzam brak ustalenia parametru dotyczącego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Organ nadzoru wskazuje, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w przepisie 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 przytoczonym powyżej 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 ww. 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. Szczegółowe przepisy dotyczące tego zagadnienia znajdują się w przepisie § 4 pkt 9 rozporządzenia, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych”.

W odniesieniu do przedmiotowego planu organ nadzoru stwierdził brak ustaleń w odniesieniu do normatywu dotyczącego ilości miejsc parkingowych m. in. dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1z-2MW/U, 1z – UH, 3z-2 MN, 2z-U, 6z-6MW, 6z-3U i innych.

Ponadto wskazuję, że w przedmiotowym planie brakuje ustaleń w zakresie powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym, w odniesieniu do wszystkich terenów objętych miejscowym planem, za wyjątkiem terenu 1z-UH, dla którego określono obsługę komunikacyjną „od strony ul. Dworcowej”.

W opinii organu nadzoru w badanej uchwale w zakresie wyposażenia obszaru objętego planem w sieci infrastrukturalne nie określono także sposobów odprowadzania wód deszczowych z terenów zainwestowanych w przypadku braku kanalizacji deszczowej.

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 przytoczone przepisy m. in. w następującym zakresie:

- w § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały wydziela się tereny komunikacji oznaczone symbolem KD/D, natomiast w części graficznej nie występują tereny o takim przeznaczeniu ,

- w § 4 ust. 6 pkt 1 uchwały ustala się, że w obszarze opracowania planu występują obiektyabytkowe wskazane przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, przy czym obiektów tych nie wskazano na załącznikach graficznych,

- w tekście uchwały, w odniesieniu do terenów 3z-2MN ustala się nakaz uwzględnienia obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy, przy czym na rysunku planu wyznacza się tylko nieprzekraczalną linię zabudowy. Podobnie w odniesieniu do terenów 6z-5MW i 6z-6MW, dla których w tekście uchwały ustala się lokalizację obiektów zgodnie z obowiązującą lub nieprzekraczalną linią zabudowy, natomiast na rysunku wyznaczono odpowiednio nieprzekraczalną lub obowiązującą linię zabudowy;

- w § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały ustala się parametry zabudowy dla terenów oznaczonych na rysunku symbolem 2.22 MN, przy czym na rysunku planu brak jest terenów o takim oznaczeniu. Podobnie w odniesieniu do ustaleń § 9 ust 2 uchwały, w którym ustala się warunki zabudowy dla terenów rolniczych oznaczonych symbolem 4z-R, których nie wyznaczono na rysunku zmiany planu;

- w odniesieniu do terenów 2z-U, 3z-1MN i innych dopuszcza się „wydzielenie mniejszych działek (...) jako poszerzenie pasów drogowych”, nie wskazując w części graficznej planu terenu, który miałby zostać przeznaczony pod poszerzenie dróg;

- w § 9 ust. 1 pkt 3 lit e uchwały posłużono się pojęciem nieprzekraczalnych linii zabudowy bez określenia ich na załączniku graficznym planu, uzależniając dodatkowo ich wyznaczenie od przeprowadzenia pomiaru odległości od linii brzegowej jeziora, co przy ustawowym obowiązku wyznaczania linii zabudowy w planie miejscowym stanowi zapis niezrozumiały. Ponadto w związku z położeniem

części przedmiotowego planu w granicach obszaru chronionego krajobrazu, stwierdzam brak granic tego obszaru na rysunku planu.

Zgodnie z przepisem art. 16 ust. 1 ustawy plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000. Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowy plan został bezzasadnie opracowany na mapach w skali 1:2000. Za wykorzystaniem map w powyższej skali nie przemawia ani powierzchnia poszczególnych terenów objętych zmianą planu ani charakter ustaleń planu. Ponadto brakuje dowodu pochodzenia map z właściwego powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, co budzi wątpliwości w zakresie aktualności wykorzystanych map oraz w zakresie zgodności z art. 16 ust. 1 ustawy. Powyższą kwestię w swoim postanowieniu nr AB – 7321-28/2009 z dnia 23 września 2009 r. poruszył Starosta Powiatu Międzychodzkiego, podnosząc, m. in. że „załączniki nr 1c i 1d zostały opracowane na nieaktualnych mapach”.

W przepisie § 3 pkt 8 badanej uchwały rada gminy wyjaśniła pojęcie „powierzchni biologicznie czynnej”, która to definicja jest niespójna z definicją przedstawioną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 ze zmianami). Organ nadzoru wskazuje, że uchwała w sprawie planu, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może pozostawać w sprzeczności z aktami prawnymi wyższego rzędu.

Organ nadzoru wskazuje także szereg nieścisłości, wzajemnie wykluczających się zapisów, bądź niejasnych sformułowań w tekście lub na załączniku graficznym planu, a mianowicie:

- ustalenia § 5 ust. 1 pkt 3, dotyczące „nakazu utrzymania powierzchni biologicznie czynnej na co najmniej 20% powierzchni działki, chyba że istniejące zainwestowanie uniemożliwia zachowanie takiego udziału powierzchni biologicznie czynnej”. Powyższy zapis ostatecznie nie wnosi żadnego ustalenia w zakresie wyznaczenia przedmiotowego wskaźnika;

- w § 5 ust. 4 brak zapisów wskazujących, że dalsze ustalenia dotyczą terenów oznaczonych symbolem 1z – Ksg;

- w § 5 ust. 6, po punkcie 7 brak części tekstu dotyczącego terenów 1z-E;

- w § 7 ust. 1 pkt 6 lit b ustala się dopuszczalny wskaźnik powierzchni wprowadzenia usług w

obiektach mieszkalnych, natomiast w dalszej części planu – w § 7 ust. 1 pkt 6 lit i powtarza się ten zapis;

- w § 3 ust 2 pkt 2 wyjaśniono pojęcie „funkcji terenu uzupełniającej” natomiast w dalszej części planu używa się terminu „funkcja towarzysząca”;

- m. in. w § 10 ust. 1 pkt 2 zastosowano niekonsekwentną numerację: „-a)” i „-”;

- zapisy § 11ust. 2 pkt 6 lit b, dotyczące „nakazu utrzymania istniejących gabarytów wysokościowych, ilości kondygnacji istniejących obiektów” wykluczają się z dalszymi zapisami uchwały określającymi dopuszczalną wysokość zabudowy;

- w legendzie załącznika 1d pojawia się symbol R, brak natomiast dla niego wyjaśnienia. Ponadto tereny o takim oznaczeniu nie występują na rysunku planu;

- wątpliwości interpretacyjne budzi wprowadzenie w planie wskaźnika intensywności zabudowy, który określa się m. in. w § 11 ust. 1 pkt 6 lit h a także w § 11 ust. 2 pkt 6 lit g . Zapisy uchwały nie wyjaśniają co należy rozumieć poprzez wskaźnik intensywności zabudowy, w związku z czym interpretacja ustaleń planu przy takich zapisach może powodować konflikty na etapie projektowania inwestycji, a następnie na etapie decyzji o pozwoleniu na budowę;

- niezrozumiałym jest określenie wskaźnika powierzchni zabudowy w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 1z-UH, dla których w w § 5 ust. 3 pkt 6 lit. d ustala się „ograniczenie dopuszczalnej powierzchni zabudowy w obrębie działki budowlanej:-do 2000 m2. (maksymalny wskaźnik zabudowy 1,5)”.

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

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być skarżone 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