



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 kwietnia 2023 r.

Poz. 2650

WYROK NR II SA/WR 496/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 10 października 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędziowie:

Protokolant

Sędzia WSA Alicja Palus

Asesor WSA Wojciech Śnieżyński (spr.)

Sędzia WSA Gabriel Węgrzyn

sekretarz sądowy Daria Laskowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 października 2019 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Żarowie
z dnia 6 listopada 2018 r. nr LVIII/401/2018
w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
dla obrębu Łażany, gmina Żarów

stwierdza nieważność § 19 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie „MN2”, § 19 ust. 4 pkt 5 lit. C tiret drugie, § 19 ust. 4 pkt 5 lit. d, § 20 ust. 3 pkt 5, § 28 ust. 1 pkt 1 lit. b, § 38 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „przy czym w największym miejscu minimalna szerokość wynosi 9,3 m”, § 38 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „przy czym w największym miejscu minimalna szerokość wynosi 25 m”, § 38 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „przy czym w największym miejscu minimalna szerokość wynosi 8 m”, § 42 ust. 2 pkt 6 we fragmencie „KDr11” zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł skargę na uchwałę nr LVIII/401/2018 Rady Miejskiej w Żarowie z 6.11.2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Łażany, gmina Żarów. Skarżący organ nadzoru, działając na podstawie art. 93 ust. 1 u.s.g. oraz art. 50 § 1, art. 54 § 1 i art. 200 p.p.s.a. wniósł o stwierdzenie nieważności: § 19 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie „MN2”, § 19 ust. 4 pkt 5 lit. c tiret drugie, § 19 ust. 4 pkt 5 lit. d, § 20 ust. 3 pkt 5, § 28 ust. 1 pkt 1 lit. b, § 38 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „przy czym w największym miejscu minimalna szerokość wynosi 9,3 m”, § 38 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „przy czym w największym miejscu minimalna szerokość wynosi 25 m”, § 38 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „przy czym w największym miejscu minimalna szerokość wynosi 8 m”, § 42 ust. 2 pkt 6 we fragmencie „KDr11”.

Radzie Miejskiej w Żarowie zarzucono podjęcie:

- § 19 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie „MN2”, § 19 ust. 4 pkt 5 lit. c tiret drugie i § 19 ust. 4 pkt 5 lit. d tiret drugie uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez zawarcie w części tekstowej planu wykluczających się wzajemnie regulacji uniemożliwiających wykonanie uchwały,

- § 19 ust. 4 pkt 5 lit. c tiret drugie i § 19 ust. 4 pkt 5 lit. d, § 20 ust. 3 pkt 5, § 38 ust. 2 pkt 1 we fragmencie „przy czym w największym miejscu minimalna szerokość wynosi 9,3 m”, § 38 ust. 3 pkt 1 we fragmencie „przy czym w największym miejscu minimalna szerokość wynosi 25 m”, § 38 ust. 6 pkt 1 we fragmencie „przy czym w największym miejscu minimalna szerokość wynosi 8 m” i § 42 ust. 2 pkt 6 we fragmencie „KDr 11” uchwały z istotnym naruszeniem art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowanie spójności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu,

- § 28 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Żarów.

W uzasadnieniu skarżący organ nadzoru wyjaśnił, że zaskarżona uchwała obarczona jest wadą prawną polegającą na zawarciu w części tekstowej planu wykluczających się regulacji uniemożliwiających wykonanie uchwały. W ustaleniach szczegółowych planu w § 19 ust. 4 pkt 4 lit. b oraz § 19 ust. 4 pkt 4 lit. c dwukrotnie uwzględniono teren MN2, ustalając dwie różne wartości dotyczące udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Ponadto w § 19 ust. 4 pkt 5 uchwały, regulując kwestie kierunku usytuowania głównej kalenicy dachu dla terenów oznaczonych symbolem MN, teren MN8 uwzględniono dwukrotnie w odmienny sposób w zapisie lit. c i e. Podobnie jak teren MN 14 - lit. d i e. Według organu nadzoru, biorąc pod uwagę wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Miejskiej zawarte w piśmie z 11.03.2019 r., analiza treści wyżej wskazanych fragmentów uchwały wskazała, że zawiera ona uregulowania wzajemnie się wykluczające oraz w części niezgodne z rzeczywistą intencją Rady Miejskiej. W związku z powyższym konieczne jest stwierdzenie nieważności tych fragmentów uchwały, które są niezgodne z intencją twórców uchwały.

Wojewoda stwierdził również, że dla terenu oznaczonego symbolem MN 16, wprowadzono oznaczenie na rysunku planu „kierunek usytuowania głównej kalenicy dachu”, które nie jest spójny z § 19 ust. 4 pkt 5 lit. c tiret 2. Ponadto błędnie odniesiono się do dróg w przypadku terenów MN8 i MN 16 (lit. c - do tych terenów przylega droga KDZ2, a nie jak zapisano w tekście planu droga KDL1), MN7 (lit. d - do tego terenów przylega droga KDZ4, a nie jak zapisano w tekście planu droga KDW2). Nadto w § 20 ust. 3 pkt 5 uchwały wyznaczając kierunek usytuowania głównej kalenicy dachu dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MNU1 Rada zapisała „kierunek usytuowania głównej kalenicy dachu - równoległe do ustalonej na rysunku planu nie przekraczalnej linii zabudowy wyznaczonej wzdłuż drogi KDD5. Tymczasem droga KDD5 nie biegnie wzdłuż terenu MNU1, tylko drogi KDZ4 i KDL1 i to od nich wyznaczono linię zabudowy. Wojewoda zauważył przy tym, że Przewodniczący Rady Miejskiej w piśmie z 11.03.2019 r. wyjaśnił, że „doszło do omyłki w tym zakresie, natomiast intencją Rady Miejskiej nie było ustalanie kierunków usytuowania głównej kalenicy dachu”. Z kolei w § 38 ust. 2 pkt 1 uchwały ustalono, że w największym miejscu minimalna szerokość KDZ1 wynosi 9,3 m, zgodnie zaś z § 38 ust. 3 pkt 1 w największym miejscu minimalna szerokość drogi KDZ2 wynosi 25 m, w myśl § 38 ust. 6 pkt 1 w największym miejscu minimalna szerokość drogi KDZ5 wynosi 8 m. Tymczasem na rysunku planu wskazane wyżej drogi w największym miejscu mają inną szerokość, odpowiednio droga KDZ1 około 25 m, KDZ2 - 9,3m, KDZ5- 18 m. Ponadto w § 42 ust. 2 pkt 6 i 11 uchwały dwukrotnie uwzględniono teren KDr 11 wskazując dwie różne minimalne szerokości w liniach rozgraniczających. W tym przypadku zauważono, że Przewodniczący Rady Miejskiej w powołanym już wcześniej piśmie oświadczył

że doszło do oczywistej pomyłki, intencją Rady Miejskiej i Burmistrza było określenie minimalnych szerokości dróg zgodnie z rysunkiem planu.

Odwołując się do regulacji prawnej wynikającej z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, autor skargi stwierdził, że kontrolowanej sprawie, odmienne ustalenia w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują, że uchwała nie tylko jest nieczytelna, bowiem jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści, ale również narusza zasady sporządzania projektu planu określone w powołanych powyżej przepisach. Zapisy uchwały nie pozwalają bowiem na odczytanie obowiązującej normy. Plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie uchwały o planie, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wyniknąć ze stosowania planu w praktyce, podczas jego obowiązywania. Z tego powodu organ nadzoru uznał za konieczne przywrócenie spójności regulacji zawartych w planie oraz zgodności części tekstowej planu z jego częścią graficzną.

W dalszej części skargi jej autor zwrócił uwagę na treść § 28 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały. Zgodnie z tym przepisem - dla terenu PU ustalono jako przeznaczenie uzupełniające funkcje zabudowa usługowa, usługi. Tymczasem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Żarów dla terenów P/U przewiduje usługi jako funkcję uzupełniającą, funkcją podstawową jest funkcja produkcyjna (rozdział 3.2 kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy). Wojewoda nie podzielaając wyjaśnień Przewodniczącego Rady Miejskiej, według którego, ustalona w planie funkcja PU (produkcyjno- usługowa) stanowi kontynuację obowiązujących mpzp, gdzie funkcja produkcyjna i usługowa były funkcjami równorzędnymi zmiana praw nabytych w tym zakresie mogłaby rodzić skutki finansowe dla gminy, uznał, że skoro uchwałą w sprawie studium Rada dokonała swego samoograniczenia w zakresie uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego, to w tym przypadku zawiera ona nieprzekraczalne ramy dla planowania przestrzennego. W ocenie strony skarżącej, Przewodniczący Rady Miejskiej nie wykazał, że regulacje przyjęta w § 28 ust. 1 pkt 1 lit. b nie narusza ustaleń studium.

W odpowiedzi na skargę organ uznał skargę za zasadną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W ocenie Sądu trafnie obie strony w sposób zgodny twierdziły, że uchwała w zaskarżonym zakresie narusza zasady sporządzania planu miejscowego i dlatego w tej części jest nieważna.

Odwołując się do trafnych wywodów zawartych w uzasadnieniu skargi należy powtórzyć, że Rada Miejska w Żarowie umieszczając w ustaleniach planu miejscowego postanowienia dotyczące udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla terenu MN2, dwukrotnie unormowała tą kwestię w sposób odmienny (zob. § 19 ust. 4 pkt 4 lit. b oraz § 19 ust. 4 pkt 4 lit. c uchwały). Również w § 19 ust. 4 pkt 5 uchwały, regulując kwestie kierunku usytuowania głównej kalenicy dachu dla terenów oznaczonych symbolem MN, teren MN8 uwzględniono dwukrotnie - w odmienny sposób w zapisie lit. c i e, podobnie jak teren MN 14 - lit. d i e. Dlatego też należało stwierdzić nieważność § 19 ust. 4 pkt 4 lit. c we fragmencie „MN2”, § 19 ust. 4 pkt 5 lit. c tiret drugie i § 19 ust. 4 pkt 5 lit. d tiret drugie uchwały, albowiem unormowania w nich zawarte naruszają w sposób kwalifikowany zasady prawidłowej legislacji a także art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez zawarcie w części tekstowej planu wykluczających się wzajemnie regulacji uniemożliwiających wykonanie uchwały. Plan miejscowy powinien być bowiem sformułowany w sposób jednoznaczny, pozwalający adresatowi prawidłowe odczytanie jego treści.

Odnosnie terenu oznaczonego symbolem MN16, słusznie organ nadzoru zarzucił, że plan wprowadza oznaczenie na rysunku planu „kierunek usytuowania głównej kalenicy dachu”, które nie jest spójne z § 19 ust. 4 pkt 5 lit. c tiret 2 uchwały. Ponadto organ nadzoru wykazał błędność odniesienia się do dróg w przypadku terenów MN8 i MN 16 (lit. c - do tych terenów przylega droga KDZ2, a nie jak zapisano w tekście planu droga KDL1), MN7 (lit. d - do tego terenów przylega droga KDZ4, a nie jak zapisano w tekście planu droga KDW2). Podzielić należało również zarzut dotyczący § 20 ust. 3 pkt 5 uchwały. W tym przypadku Rada - wyznaczając kierunek usytuowania głównej kalenicy dachu dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MNU1, przyjęła, że „kierunek usytuowania głównej kalenicy dachu - równoległe do ustalonej na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy wyznaczonej wzdłuż drogi KDD5. Tymczasem droga KDD5 nie biegnie wzdłuż terenu MNU1, tylko drogi KDZ4 i KDL1 i to od nich wyznaczono linię zabudowy. Ponadto organ

nadzoru zasadnie zakwestionował § 38 ust. 2 pkt 1 uchwały. Przyjmuje się w nim, że w najwęższym miejscu minimalna szerokość KDZ1 wynosi 9,3 m, zgodnie zaś z § 38 ust 3 pkt 1 w najwęższym miejscu minimalna szerokość drogi KDZ2 wynosi 25 m, a w myśl § 38 ust. 6 pkt 1 w najwęższym miejscu minimalna szerokość drogi KDZ5 wynosi 8 m. Tymczasem organ nadzoru stwierdził zasadnie, że na rysunku planu wskazane wyżej drogi w najwęższym miejscu mają inną szerokość. Odpowiednio: droga KDZ1 około 25 m, KDZ2 - 9, 3 m, KDZ5- 18 m. Ponadto w § 42 ust. 2 pkt 6 i 11 uchwały dwukrotnie uwzględniono teren KDr11 wskazując dwie różne minimalne szerokości w liniach rozgraniczających.

Wykazane powyżej odmienne ustalenia w treści planu oraz na załączniku graficznym planu powodują, że uchwała nie tylko jest nieczytelna, ponieważ jej rysunek graficzny nie ma odzwierciedlenia w treści, ale również narusza zasady sporządzania projektu planu. Zakwestionowane postanowienia uchwały nie pozwalają bowiem na odczytanie obowiązującej normy, czym Rada naruszyła w sposób istotny art. 20 ust. 1 zd. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

W pozostałym zakresie dotyczącym § 28 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały, uznać należy za słuszny zarzut Wojewody Dolnośląskiego co do rażącego naruszenia art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., polegającym na naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez niezachowanie spójności pomiędzy zaskarżonym planem a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Żarów.

W tym stanie rzeczy, Sąd w składzie rozpoznającym sprawę, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji.