



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 20 sierpnia 2020 r.

Poz. 4753

### WYROK NR II SA/WR 733/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 stycznia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Halina Filipowicz-  
Kremis (spr.)

Sędziowie:

Sędzia WSA Olga Białek  
Sędzia WSA Władysław Kulon

Protokolant:

sekretarz sądowy Daria Laskowska

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 30 stycznia 2020 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Gminy Chojnów  
z dnia 24 czerwca 2019 r. nr X.87.2019  
w przedmiocie uchwalenia zmiany miejscowego planu  
zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów  
w obrębie wsi Jerzmanowice

**stwierdza nieważność § 14 ust. 3 pkt 2 lit. „c” zaskarżonej uchwały.**

### Uzasadnienie

Wojewoda Dolnośląski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Gminy Chojnów z dnia 24 czerwca 2019 r., nr X.87.2019 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wyodrębnionych obszarów w obrębie wsi Jerzmanowice.

Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 3 pkt 2 lit. c przedmiotowej uchwały ze względu na istotne naruszenie art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), dalej u.p.z.p., polegające na ustaleniu dla terenów 30-38RM wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy, mającego zastosowanie do budowli, w wymiarze 20 m, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy przewiduje, że do wskazanych terenów zastosowanie ma określony w tym studium wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy wynoszący 12 m. Nadto skarżący wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Na uzasadnienie skargi podano, że ze względu na upływ terminu, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności uchwały. Z kolei stwierdzenie wystąpienia przesłanki istotnego naruszenia prawa obliuguje Wojewodę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Wojewoda podał, że w kwestionowanej uchwale istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego spowodowane jest ewidentnym naruszeniem ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XXVI.157.2016 Rady Gminy Chojnów z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnów.

Obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewiduje w części III-2.1 w pkt 5 tekstu studium, że „maksymalna wysokość zabudowy nie może przekroczyć 12 m”. Natomiast § 14 ust. 3 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały przewiduje wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy, mający zastosowanie do budowli, w wymiarze 20 m.

Organ nadzoru wystąpił do Wójta Gminy Chojnów o wyjaśnienie różnic w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy przewidzianej dla budowli na terenach 30-38RM pomiędzy planem a studium.

W dalszej części uzasadnienia Wojewoda wskazał na odpowiedź Wójta, który wyjaśnił, że zapisy studium nie precyzują wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla budynków bądź budowli, co daje możliwość dowolnego ustalenia dla nich tego wskaźnika. Zdaniem Wójta postanowienia studium w omawianym zakresie odnoszą się wyłącznie do budynków, a nie budowli.

Zdaniem Wojewody stanowisko organu nie mogło zostać uwzględnione. Słowo „zabudowa” jest definiowane w Słowniku języka polskiego PWN w następujący sposób: zabudowanie lub zabudowywanie jakiegoś terenu lub powierzchni. Desygnatami tego pojęcia mogą być zatem zarówno budynek, w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186), jak i budowla, w rozumieniu art. 3 pkt 3 tej ustawy. Budynek i budowla, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, stanowią obiekty budowlane. Zarówno budynek jak i budowla muszą być wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych oraz w wyniku procesu określonego robotami budowlanymi, przez co należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego (art. 3 pkt 1 i 7 Prawa budowlanego). Zdaniem Organu Nadzoru powyższe świadczy o tym, że zamiarem ustawodawcy, przy wskazywaniu rodzajów obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego wiążących organy gminy w trakcie sporządzania i uchwalania tego aktu, było odniesienie ustalanego w dokumencie planistycznym wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych: budynku, budowli i obiektu małej architektury, a nie tylko budynku. Rozróżnienia obiektów budowlanych na budynki, budowle i obiekty małej architektury, przy ustaleniu obowiązującego w planach miejscowych wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy nie zawiera również pkt 5 zawarty w części III-2.1. tekstu studium (poza odniesieniem do budynków gospodarczych i garaży wolnostojących niezwiązanych z produkcją rolniczą).

Wobec takich okoliczności organ nadzoru stwierdził, że Rada Gminy Chojnów, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego. Uzasadniając ten zarzut Wojewoda przytoczył przepisy, które określają zakres i przedmiot ustaleń planu miejscowego oraz standardy dokumentacji planistycznej, w tym przywołał art. 9 ust. 4 u.p.z.p., stanowiący, że "ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych" oraz art. 20 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym "Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych."

Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalność ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przez ustalenia planu miejscowego, zarówno w odniesieniu do całego obszaru objętego planem jak i jego poszczególnych terenów oraz przewidzianych dla nich ustaleń w zakresie sposobu zagospodarowania i zabudowy. Skarżący organ wskazał również, że rada gminy powinna uchwalić plan dopiero po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, powinna być zatem bezwzględnie związana jego ustaleniami.

W odpowiedzi na skargę Gmina Chojnów wniosła o utrzymaniu w mocy zapisu § 14 ust. 3 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały. W uzasadnieniu organ podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w wyjaśnieniach do Wojewody.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Skarga jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: p.p.s.a.), sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Innymi słowy, kontrola sądownoadministracyjna zmierza do zbadania legalności zaskarżonego aktu. Przy czym kontrola sądownoadministracyjna dotycząca miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sprawowana jest na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi, że naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Mając na względzie wskazane kryterium Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu po rozważeniu zarzutów Wojewody Dolnośląskiego doszedł do przekonania, że należy stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w zaskarżonym zakresie.

Należy powiedzieć, że jedną z podstawowych zasad rządzących procedurą planistyczną jest ta wyrażona w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a mianowicie, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego winien nie naruszać ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzona na mocy tego przepisu ustawy zasada, aby plan miejscowy nie naruszał ustaleń studium oznacza, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację kierunków i sposobów zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 66/13, Orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zdaniem Sądu w składzie rozpoznającym skargę zasadnie Wojewoda Dolnośląski zarzucił, że podjęcie § 14 ust. 3 pkt 2 lit. c przedmiotowej uchwały nastąpiło z istotnym naruszeniem art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Sąd przyjął argumentację Wojewody w kwestii istotnego naruszenia w kwestionowanej uchwale zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez naruszenie ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w brzmieniu ustalonym uchwałą nr XXVI.157.2016 Rady Gminy Chojnów z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnów. W zaskarżonej uchwale (§ 14 ust. 3 pkt 2 lit. c) Rada określiła, że wysokość maksymalna zabudowy dla budowli nie może przekraczać 20 m. Natomiast obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przewiduje, że maksymalna wysokość zabudowy nie może przekroczyć 12 m.

Sąd akceptuje również ocenę Wojewody Dolnośląskiego uznającego, że stanowisko organu odnoszące się do przedmiotowej kwestii nie mogło zostać uwzględnione. Wskazać należy, że zamiarem ustawodawcy w trakcie sporządzania i uchwalania planu miejscowego było odniesienie ustalonego w dokumencie planistycznym wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych: budynku, budowli i obiektu małej architektury, a nie tylko budynku. Rozróżnienia obiektów budowlanych na budynki, budowle i obiekty małej architektury, przy ustaleniu obowiązującego w planach miejscowych wskaźnika maksymalnej zabudowy nie zawiera również część III-2.1 pkt 5 treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Chojnów.

Zdaniem Sądu zasadny był wniosek skarżącego o stwierdzenie nieważności § 14 ust. 3 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały. W ocenie Sądu zaskarżoną uchwałę należało unieważnić tylko w zakresie wskazanym w skardze, ponieważ pozostawienie w obrocie prawnym pozostałej części tej uchwały nie spowoduje jej niewykonalności z powodu niekompletności regulacji z punktu widzenia wymogów art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mając na względzie przedstawione powyżej okoliczności Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stosownie do przepisu art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. orzekł jak w sentencji wyroku.