

**IV SA/Po 104/21, Wykładnia przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu**

LEX nr 3193432

**Wyrok**

**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu**

**z dnia 24 czerwca 2021 r.**

**IV SA/Po 104/21**

**Wykładnia przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

**TEZA aktualna**

Organy architektoniczno-budowlane, będąc związane przepisami powszechnie obowiązującego prawa, z mocy art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b., zobowiązane są do przeprowadzenia kontroli zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w ramach tej kontroli - do wykładni postanowień planu, które są niejasne i budzą wątpliwości interpretacyjne. Sam proces wykładni postanowień planu miejscowego musi uwzględniać intencje uchwałodawcy z takim oto warunkiem, że ograniczenia lub zakazy ustanowione w tym planie muszą być interpretowane ściśle (zgodnie z regułą). Zatem zakazy lub ograniczenia wyrażone w planie miejscowym muszą odnosić się wprost do tego rodzaju zabudowy.

**UZASADNIENIE**

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia WSA Monika Świerczak (spr.).

Sędziowie WSA: Izabela Bąk-Marciniak, Asesor sądowy Katarzyna Witkowicz-Grochowska.

**Sentencja**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 czerwca 2021 r. sprawy ze skargi A. S. na decyzję Wojewody z dnia (...) grudnia 2020 r. nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę

1. uchylić zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Starosty (...) z dnia (...) października 2020 r. nr (...) znak (...); 2. zasądzić od Wojewody na rzecz skarżącego A. S. kwotę (...) zł ((...) złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

**Uzasadnienie faktyczne**

Wojewoda decyzją z dnia (...) grudnia 2020 r., nr (...), utrzymał w mocy decyzję Starosty (...) (...) z dnia (...) października 2020 r. (znak: (...)) zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej dla A. C. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą A. C. PPHU "D. P." (dalej również jako: "inwestor") pozwolenia na budowę budynku usługowego - usługi poligrafii, na działkach nr (...), (...) obręb ewidencyjny D., gmina D.

Uzasadniając powyższą decyzję wskazano, że w dniu (...) czerwca 2020 r. A. C. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą A. C. PPHU, "D. P.", złożył w Starostwie Powiatowym

w W. wniosek o wydanie pozwolenia na budowę budynku usługowego - usługi poligrafii, na działkach nr (...), (...) - obręb ewidencyjny D., gmina D. (dalej również jako: "inwestycja"). W toku prowadzonego postępowania zastrzeżenia do planowanej inwestycji wniósł A. S., a Starosta, postanowieniem z dnia (...) lipca 2020 r. nałożył na inwestora obowiązek usunięcia nieprawidłowości znajdujących się w projekcie budowlanym, w tym poprzez wykazanie spełnienia przez projektowany obiekt wymagań dotyczących przeznaczenia terenu w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr (...) Rady Gminy D. z dnia (...) listopada 2015 r.). Pismem z dnia (...) września 2020 r. inwestor wyjaśnił, że działalność wykonywana będzie w ramach posiadanych kwalifikacji przez osobę fizyczną, wykonującą nadruki na opakowaniach papierowych, przy planowanej działalności przewiduje się średnie zużycie papieru w ilości (...) miesięcznie.

Decyzją z dnia (...) października 2020 r. Starosta W. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku usługowego - usługi poligrafii, na działkach nr (...), (...) - obręb ewidencyjny D., gmina D. W uzasadnieniu organ I instancji wskazał, że inwestycja jest zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi D. zatwierdzonego uchwałą nr (...) Rady Gminy D. z (...) listopada 2015 r., projekt zagospodarowania działki zgodny jest z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, ponadto projekt budowlany został sporządzony i sprawdzony przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane i legitymujące się aktualnym na dzień opracowania projektu zaświadczeniami o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. W kwestii zgodności inwestycji z planem miejscowym organ I instancji wyjaśnił, że opisany przez wnioskodawcę zakres prowadzonej działalności - usługi poligraficzne - znajduje się w katalogu Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) pod symbolem 18.1 "usługi poligraficzne i usługi pokrewne związane z drukowaniem", ujętym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (Dz. U. z 2015 r. poz. 1676 z późn. zm.).

Odwołanie od powyższej decyzji z zachowaniem ustawowego terminu wniósł A. S., wskazując, że została ona wydana z naruszeniem zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wojewoda rozpoznając wniesione odwołanie wskazał, że argumentacja zawarta w decyzji Starosty jest prawidłowa, gdyż usługi poligraficzne - znajduje się w katalogu Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) ujętym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług. Jak podkreślił organ II instancji, że w załączniku do tego rozporządzenia, w pkt 7.6.1 prawodawca wskazał, iż usługi dzielą się na:

- 1) usługi produkcyjne -: czynności będące współdziałaniem w procesie produkcji, ale nietworzące bezpośrednio nowych dóbr, wykonywane przez jedną jednostkę gospodarczą na zlecenie innej jednostki gospodarczej,
- 2) usługi konsumpcyjne - wszelkie czynności związane bezpośrednio lub pośrednio z zaspokojeniem potrzeb ludności,
- 3) usługi ogólnospołeczne - czynności zaspokajające potrzeby porządkowo-organizacyjne gospodarki narodowej i społeczeństwa jako całości.

W projektowanym budynku realizowane będą usługi produkcyjne - wykonywane będą

czynności polegające na nadrukach na opakowaniach, w wyniku których nie są tworzone nowe dobra. Powyższe uzasadnia przyjęcie, iż projektowany budynek usługowy, w którym świadczone będą usługi poligraficzne, zgodny jest z przeznaczeniem terenu określonym w miejscowym planie zagospodarowania terenu.

Dodatkowo Wojewoda, ustosunkowując się do podniesionej w toku postępowania kwestii, że w projektowany budynek będzie realizowane rzemiosło artystyczne zauważył, że wskazane w planie miejscowym dopuszczalne usługi nie stanowią katalogu zamkniętego, co sugeruje stwierdzenie "w szczególności". Dopuszczalna jest zatem realizacja usług spoza tych, które zostały wymienione w § 9 ust. 1 pkt 2 planu miejscowego.

Skargę na powyższą decyzję wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu A. S. podnosząc zarzuty naruszenia: - art. 7, 77, 80 oraz 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm., dalej jako: "k.p.a."), pkt 7.6.1 załącznika "Zasady Metodyczne PKWiU" do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług poprzez błędne przyjęcie, że w stanie faktycznym sprawy - działalność, która będzie prowadzona przez inwestora w projektowanym obiekcie stanowi usługi produkcyjne, opisane we wskazanym punkcie załącznika; przy jednoczesnym niezastosowaniu zapisów pkt 4.1 ww. załącznika - Zakres rzeczowy PKWiU; art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm., dalej również jako: "ustawa"), poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na nieprawidłowym przyjęciu, że w stanie faktycznym sprawy - złożony projekt budowlany jest zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego wsi D. zatwierdzonym uchwałą nr (...) Rady Gminy D. z dnia (...) listopada 2015 r.; naruszenie art. 35 ust. 3 i 4, ustawy poprzez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na nieprawidłowym przyjęciu, że w stanie faktycznym sprawy udzielenie jakiegokolwiek odpowiedzi wnioskodawcy na postanowienie organu wydane na podstawie art. 35 ust. 3, wystarcza do przyjęcia, że stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte a organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

W skardze wniesiono o uchylenie zaskarżonej decyzji i uchylenie decyzji Starosty (...) z (...) października 2020 r.

Uzasadniając skargę podniesiono, że Wojewoda przy ustalaniu, jakiego rodzaju działalność będzie prowadzona w projektowanym budynku, oparł się jedynie na zapisie z Projektu budowlanego, dokładnie Opisu technicznego w pkt 1.3. (str. bez numeru - zał. nr (...) do pisma z (...).11.2020 r. stanowiącego uzupełnienie do odwołania) gdzie wskazano, że: "w budynku będzie wykonywane rzemiosło usługowe takie jak usługi poligraficzne. Działalność wykonywana będzie w ramach posiadanych kwalifikacji przez osobę fizyczną, wykonującą nadruki na opakowaniach papierowych. Przy projektowanej działalności przewiduje się średnie zużycie papieru w ilości (...) miesięcznie" oraz Karty technologicznej budynku - (str. bez numeru - zał. nr (...) do pisma z (...) listopada 2020 r.) gdzie wskazano, że: "w budynku będzie wykonywane rzemiosło usługowe takie jak usługi poligraficzne. Działalność wykonywana będzie w ramach posiadanych kwalifikacji przez osobę fizyczną, wykonującą nadruki na opakowaniach papierowych oraz 1 pomocnika". Zdaniem skarżącego już z treści

zacytowanego fragmentu projektu budowlanego można jednak wnioskować, że inwestor będzie prowadził produkcje opakowań. Wskazano bowiem, że "przewiduje się średnie zużycie papieru w ilości (...) miesięcznie". Odwołując się do Polskiej Kwalifikacji Wyrobów i Usług skarżący wskazał, że pojęcie usług nie obejmuje czynności związanych z wytwarzaniem wyrobów (włączając półfabrykaty, elementy, części, obróbkę elementów) z materiałów własnych przedsiębiorstwa; na zlecenie innych jednostek gospodarki narodowej, przeznaczonych do celów produkcyjnych lub do dalszej odsprzedaży oraz z reguły nie obejmuje wytwarzania wyrobów na indywidualne zamówienie ludności, z materiałów własnych wykonawcy.

Następnie skarżący zwrócił uwagę, że organ nie odniósł się ponadto do zawartych w odwołaniu od decyzji Starosty twierdzeń, wskazujących, że w projektowanym budynku będzie wykonywana produkcja opakowań (działalność produkcyjna) a nie jedynie wykonywanie nadruków na opakowaniach, gdy z samej treści Karty technologicznej wynika, że budynek planuje się wyposażyć w drukarkę oraz maszynę do cięcia. Z treści Opisu technicznego pkt 1.3. - str. 6 projektu budowlanego, wynika, że: "w budynku będzie wykonywane rzemiosło usługowe takie jak usługi poligraficzne. Działalność wykonywana będzie w ramach posiadanych kwalifikacji przez osobę fizyczną" wykonującą opakowania z tworzyw sztucznych. Natomiast na Karcie technologicznej budynku - str. 12 projektu budowlanego wskazano, że w budynku będzie wykonywane rzemiosło usługowe takie jak usługi poligraficzne. Działalność wykonywana będzie w ramach posiadanych kwalifikacji przez osobę fizyczną, wykonującą opakowania z tworzyw sztucznych oraz 1 pomocnika. Skarżący zwrócił uwagę, że wbrew zobowiązaniu z dnia (...) lipca 2020 r. inwestor nie przedstawił szczegółowego opisu projektowanej funkcji budynku, sposobu i warunków użytkowania wraz podaniem rodzaju i ilości planowanego wyposażenia obiektu w maszyny i urządzenia, jak również nie wykazał, że projektowany obiekt spełnia wymagania przewidziane obowiązującym planem miejscowym. W ocenie skarżącego z Opisu technicznego obiektu wynika, że planowana działalność będzie polegała na wykonywaniu opakowań z tworzyw sztucznych.

W dalszej części skargi zakwestionowano twierdzenia inwestora, jakoby planowana inwestycja miała stanowić działalność polegającą na rzemiośle usługowy oraz podniósł, że jak wynika z treści wpisu do CEIDG inwestor, jako przeważającą działalność gospodarczą podał produkcję opakowań z tworzyw sztucznych. Na takie przeznaczenie planowanej inwestycji wskazuje również jej wielkość. Końcowo inwestor podniósł, że w przedmiotowej sprawie niezbędne było uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której nie przedłożono wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda wniósł o jej oddalenie.

### **Uzasadnienie prawne**

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga okazała się zasadna.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że sąd rozpoznał przedmiotową sprawę na posiedzeniu niejawnym na podstawie art. 15 zzs4 ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem

COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374 z późn. zm.).

Uprawnienia wojewódzkich sądów administracyjnych, określone między innymi art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167) oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm., dalej również jako: p.p.s.a."), sprowadzają się do kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, tj. kontroli zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego. Jednocześnie zgodnie z art. 134 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Sąd obowiązany jest zatem dokonać oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji także wtedy, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze.

Przedmiotem sądowej kontroli w niniejszej sprawie jest kwestia prawidłowości decyzji Wojewody decyzją z dnia (...) grudnia 2020 r., nr (...), utrzymał w mocy decyzję Starosty (...) (...) z dnia (...) października 2020 r. (znak: (...)) zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej dla A. C. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą A. C. PPHU "D. P." (dalej również jako: "inwestor") pozwolenia na budowę budynku usługowego - usługi poligrafii, na działkach nr (...), (...) obręb ewidencyjny D., gmina D.

Jak wskazuje analiza akt sprawy istota sporu sprowadza się do ustalenia, czy planowana inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Okolicznością bezsporną, niekwestionowaną przez strony pozostaje, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr (...) Rady Gminy D. z dnia (...) listopada 2015 r.) teren, na którym ma być zlokalizowana inwestycja jest objęty następującym przeznaczeniem: 27 MN/U - tereny zabudowy jednorodzinnej i usługowej, w szczególności usług handlu, gastronomi, kultury, rzemiosła usługowego oraz biurowo - administracyjne. W ocenie organów prowadzących postępowanie planowana inwestycja mieści się w powyższym przeznaczeniu, natomiast w ocenie skarżącego planowane przedsięwzięcie oznacza wprowadzenie funkcji produkcyjnej, która nie została dopuszczona w planie miejscowym.

Niewątpliwie organy architektoniczno - budowlane, będąc związane przepisami powszechnie obowiązującego prawa, z mocy art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, zobowiązane są do przeprowadzenia kontroli zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w ramach tej kontroli - do wykładni postanowień planu, które są niejasne i budzą wątpliwości interpretacyjne. Sam proces wykładni postanowień planu miejscowego musi uwzględniać intencje uchwałodawcy z takim oto warunkiem, że ograniczenia lub zakazy ustanowione w tym planie muszą być interpretowane ściśle (zgodnie z regułą). Zatem zakazy lub ograniczenia wyrażone w planie miejscowym muszą odnosić się wprost do tego rodzaju zabudowy.

Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż ustawy o planowaniu przestrzennym oraz ustawy Prawo budowlane nie zawierają definicji legalnej pojęcia usług, czy też produkcji, co oznacza iż treść tych pojęć musi zostać ustalona w drodze wykładni. W języku polskim przez produkcję rozumie się celową działalność ludzką przystosowującą siły i zasoby przyrody do

wytwarzania dóbr materialnych, względnie proces wytwarzania czegoś dla potrzeb człowieka, wytwórczość (por. Mały słownik języka polskiego PWN, pod red. S. Skorupki, H. Auderskiej, Z Łępickiej Warszawa 1969). Podobnie, według definicji zaproponowanej w Uniwersalnym Słowniku Języka Polskiego (pod red. S. Dubisza, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r., tom 4) termin "produkcja" oznacza zorganizowaną działalność ludzką mającą na celu seryjne wytwarzanie określonych dóbr materialnych, proces wytwarzania czegoś dla potrzeb człowieka. Działalność produkcyjna stanowi więc pewną zorganizowaną działalność, w ramach której dochodzi do przekształcenia (zmian) surowców i materiałów w ciągu następujących po sobie etapów, w wyniku czego powstaje gotowy produkt.

Analizując przedmiotową sprawę Sąd doszedł do wniosku, że twierdzenia organów administracji publicznej, dotyczące zgodności planowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uznać należało za przedwczesne, a zgromadzony materiał dowodowy nie dawał jeszcze podstaw do uznania, że projektowany budynek ma charakter usługowy i będą w nim usługi poligraficzne.

Sąd zauważa, że w przedmiotowej sprawie nie ustalono do końca przeznaczenia planowanej inwestycji, a sam inwestor pozostawał bardzo niekonsekwentny w określeniu przeznaczenia projektowanego budynku. I tak, już na etapie złożenia wniosku o pozwolenie na budowę oraz przedłożenia projektu budowlanego Starosta powziął wątpliwości, co do planowanego przeznaczenia, wobec czego postanowieniem z dnia (...) lipca 2020 r. nałożył na inwestora obowiązek usunięcia nieprawidłowości znajdujących się w projekcie budowlanym, w tym poprzez wykazanie spełnienia przez projektowany obiekt wymagań dotyczących przeznaczenia terenu w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W odpowiedzi inwestor wskazał, że w budynku będzie wykonywane rzemiosło usługowe takie jak usługi poligraficzne, doprecyzowując, że mają to być opakowania z tworzyw sztucznych (pismo z dnia (...) września 2020 r.), by w kolejnym piśmie z dnia (...) września 2020 r. wskazać, że w działalności wykorzystywanych będzie (...) papieru.

W ocenie Sądu na podstawie powyższych wyjaśnień nie sposób określić, jaki rodzaj działalności ma być w istocie wykonywany w przedmiotowym budynku. Czy jest to działalność usługowa (usługi poligraficzne) jak określono w projekcie budowlanym, czy jest to rzemiosło usługowe, czy też pod tymi dwoma określeniami inwestor stara się wprowadzić działalność produkcyjną (na co zdaje się wskazywać ilość zużywanego papieru). Organy administracji publicznej trafnie uznały, że to inwestor ma obowiązek wykazać zgodność planowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem w przedmiotowej sprawie analiza wydanych rozstrzygnięć wskazuje, że to organy architektoniczno - budowlane nijako szukały argumentacji przemawiającej za dopuszczeniem inwestycji, wyręczając tym samym inwestora. Zasadnie skarżący zwraca uwagę, że wbrew zobowiązaniu z dnia (...) lipca 2020 r. inwestor nie przedstawił szczegółowego opisu projektowanej funkcji budynku, sposobu i warunków użytkowania wraz podaniem rodzaju i ilości planowanego wyposażenia obiektu w maszyny i urządzenia, jak również nie wykazał, że projektowany obiekt spełnia wymagania przewidziane obowiązującym planem miejscowym. Jak powyżej wskazano nakazy i zakazy określone w planie miejscowym muszą

być interpretowane ściśle, co oznacza konieczność wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego sprawy. W szczególności nie jest znany opis w tym opis technologiczny oraz rozmiary przewidywanej do wykonywania w przedmiotowym budynku działalności (pojęcia, którymi posługuje się inwestor tj. usługi poligraficzne oraz rzemiosło usługowe, stanowią pojęcia na tyle szerokie, że niemożliwe jest na tej podstawie ustalenie planowanego przeznaczenia nieruchomości). Oznacza to, że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy jest niepełny, co narusza podstawowe zasady postępowania administracyjnego określone w art. 7, 77 § 1 oraz 107 § 3 k.p.a.

Odnosząc się do zarzutu konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanej inwestycji, Sąd wskazuje, że odniesienie się do powyższej kwestii będzie możliwe dopiero w sytuacji, kiedy przesądzona zostanie kwestia rodzaju działalności, jaka ma być prowadzona w przedmiotowym budynku, Mając powyższe na względzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w zw. z art. 135 p.p.s.a. uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji.

Ponownie rozpoznając sprawę organy zobowiązane są wezwać inwestora do wykazania spełnienia przez projektowany obiekt wymagań dotyczących przeznaczenia terenu w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w tym do opisanie procesu technologicznego, urządzeń które będą wykorzystywane oraz planowanego zużycia materiałów, pod rygorem wynikającym z art. 79a § 1 k.p.a., a więc uznania, że stan faktyczny nie pozwala na wydanie decyzji zgodnej z jego wnioskiem.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 200 p.p.s.a.