II OSK 2196/13 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1780370

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 2 kwietnia 2015 r.

II OSK 2196/13

UZASADNIENIE

**Skład orzekający**

Przewodniczący: Sędzia NSA Zofia Flasińska (spr.).

Sędziowie: NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz, del. WSA Jerzy Siegień.

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 2 kwietnia 2015 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej Prezydenta m.st. Warszawy od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 czerwca 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 614/13 w sprawie ze skargi Prokuratora Okręgowego w Warszawie na uchwałę Rady m.st. Warszawy z dnia 25 marca 2004 r. nr XXVII/528/2004 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oddala skargę kasacyjną

**Uzasadnienie faktyczne**

Wyrokiem z dnia 6 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 614/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi Prokuratora Okręgowego w Warszawie na uchwałę Rady m. st. Warszawy z dnia 25 marca 2004 r. nr XXVII/528/2004 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stwierdził nieważność paragrafu 7 pkt 12 zaskarżonej uchwały.

Wyrok ten został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Pismem z dnia 26 lutego 2013 r. Prokurator Okręgowy w Warszawie wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 25 marca 2004 r. Nr XXVII/528/2004 w sprawie planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Grodzisk (Dz. U. Woj. Maz. Nr 88 z dnia 14 kwietnia 2004 r., poz. 2178), żądając stwierdzenia jego nieważności w części obejmującej § 7 pkt 12. Zaskarżonej uchwale Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa, w szczególności art. 94 Konstytucji RP, polegające na wprowadzeniu we wskazanym wyżej przepisie definicji wysokości zabudowy, pomimo braku ustawowego upoważnienia do formułowania takiej definicji, a ponadto na sprzeczności wymienionego wyżej paragrafu skarżonej uchwały z powszechnie obowiązującą normą prawa, a mianowicie z § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 1995 r. Nr 75, poz. 690 z zm.), które to rozporządzenie obowiązywało w dacie podjęcia skarżonej uchwały i obowiązuje nadal. W uzasadnieniu skargi Prokurator Okręgowy w Warszawie wskazał, że kwestionowany § 7 pkt 12 uchwały stanowi, że przez wysokość zabudowy należy rozumieć wysokość obiektu liczoną od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki. Tymczasem stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego posiadają kompetencje do wydawania aktów prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach, natomiast ani przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też przepisy poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nie zawierały ustawowego upoważnienia do wprowadzenia w akcie prawa miejscowego tego rodzaju definicji. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. wprowadza definicję wysokości budynku. Ta definicja nie pokrywa się z przyjętą w kwestionowanej uchwale. Skarżący powołał się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 43/10 oraz oddalający skargę kasacyjną wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2010 r., II OSK 699/10.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o oddalenie skargi. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 94 Konstytucji, wskazał, że możliwość definiowania pojęć prawnych zawartych w miejscowych planach zagospodarowania wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i mieści się w upoważnieniu z § 146 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej. Przepis art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje możliwość definiowania pojęć służących do określenia wskazanych w nim elementów parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. We wskazanym rozporządzeniu nie została zawarta definicja legalna "wysokości budynku". Gdyby bowiem tak było, definicja ta znalazłaby się w § 3 rozporządzenia, tak jak pozostałe definicje ustalone w tym akcie normatywnym. Tymczasem definicję z rozporządzenia należałoby traktować jako sposób pomiaru budynku na potrzeby spełnienia przez ten budynek warunków technicznych przewidzianych rozporządzeniem. Organ podkreślił, że inny jest cel określania wysokości zabudowy na potrzeby warunków technicznych oraz na potrzeby planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Organ podkreślił, że celowo odniósł definicję wysokości zabudowy do wysokości budynków, gdyż wysokość tylko tych obiektów jest limitowana planem miejscowym. W ocenie organu nieprawidłowym byłoby przyjęcie takiej interpretacji, zgodnie z którą parametr wysokości zabudowy odnosiłby się także do innych obiektów budowlanych poza budynkami. Na tych terenach, na których nie jest dopuszczona zabudowa budynkowa, parametr wysokości nie jest ustalany.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że skarga jest zasadna.

Sąd wskazał, że w myśl art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a jego regulacje kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6). Wynika z tego, że wymagania ładu przestrzennego, które uwzględnia się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wynikają nie tylko z samej ustawy, ale przede wszystkim z przepisów prawa budowlanego i wydanych z upoważnienia ustawowego aktów wykonawczych, w tym norm techniczno-budowlanych. W dacie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Grodzisk, zarówno ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na podstawie której wydano uchwałę Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 25 marca 2004 r. Nr XXVII/528/2004, jak i rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie stanowiły przepisy powszechnie obowiązujące, stosowane w planowaniu przestrzennym.

Sąd wskazał, że hierarchia źródła prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi. W § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego. Z przepisu tego wynika, że 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. Zdefiniowanie "wysokości zabudowy" poprzez wykorzystanie do tego celu definicji "wysokości budynku" - zdaniem Sądu - naruszałoby wymieniony w przytoczonym przepisie wymóg określenia wysokości projektowanej zabudowy. Sposób pomiaru wysokości budynku dotyczy wyłącznie budynków. Tymczasem w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Nakaz obliczania ich wysokości w sposób właściwy dla budynków uznać należy za niczym nieuzasadniony (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1549/08, lex 597324).

Wskazać jednak należy, że definicja wysokości zabudowy zawarta w § 7 pkt 12 zaskarżonej uchwały jest nieprawidłowa, ze względu nieprecyzyjne sformułowanie "wysokość obiektu". Nie określono jakiego obiektu. Czy chodzi np. o obiekt budowlany określony w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) czy też inny obiekt. Sformułowanie definicji nieprecyzyjnej, nie tylko nie spełnia funkcji, dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednolitości rozumienia danego terminu.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniosło Miasto Stołeczne Warszawa, opierając ją na podstawach:

**1.** naruszenia prawa materialnego, tj.:

**a)**art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.) poprzez jego niezastosowanie polegające na odmowie prawa nadania definicji "wysokości zabudowy" znaczenia odnoszącego się do wysokości budynku, podczas gdy wyrażenie to nie posiada swojej definicji legalnej w żadnym akcie normatywnym,

**b)**§ 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że odwołanie się w definicji "wysokości zabudowy" do pomiaru wysokości budynku jest nieprawidłowe z uwagi na różnorodność obiektów znajdujących się w pojęciu "zabudowa", podczas, gdy pojęcie to nie jest zdefiniowane w aktach normatywnych, a w konsekwencji mogło nadane mu być z znaczenie wskazane w skarżonej uchwale,

**c)** § 151 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez jego niezastosowanie polegające na uznaniu, iż definicja wysokości zabudowy jest nieprawidłowa ze względu na nieprecyzyjne sformułowanie "wysokości obiektu", podczas gdy sposób pomiaru, tj. od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, bez wątpienia wskazuje na obiekt będący budynkiem,

**2.** naruszenia przepisów postępowania w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, tj.:

**a)**art. 133 § 1 p.p.s.a. poprzez wydanie wyroku z pominięciem istotnych okoliczności wynikających z akt sprawy, tj. pominięcie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, iż parametr wysokości zabudowy nie jest ustalany dla innych obiektów aniżeli budynki, a co za tym idzie odniesienie się wyłącznie do wysokości budynku i jego pomiaru w definicji "wysokości zabudowy" jest w pełni uzasadnione,

**b)**art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. poprzez brak wszechstronnego rozważania całego materiału dowodowego, a w konsekwencji wyciągnięcie z niego wniosków wzajemnie sprzecznych, a mianowicie, iż organ nie miał podstaw do posłużenia się sposobem pomiaru budynku do zdefiniowania "wysokości zabudowy" z uwagi na różnorodność obiektów w takiej zabudowie występujących i jednocześnie przyjęcie, iż podstawą wyeliminowania z obrotu definicji użytej w zaskarżonej uchwale jest jej nieprecyzyjność,

**c)** § 141 § 4 p.p.s.a. poprzez niepodanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia i jej niewyjaśnienie, a mianowicie brak wskazania przepisów prawa materialnego, których naruszenia rzekomo dopuścił się organ,

**d)**art. 147 § 1 p.p.s.a. poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w części pomimo braku naruszenia prawa przez Radę m.st. Warszawy,

**e)**art. 151 p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie i oddalenie skargi.

Powołując się na te podstawy kasacyjne, strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, ewentualnie o uchylenie wyroku i rozpoznanie skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ podniósł, iż wprowadził do słownika miejscowego planu pojęcie "wysokości zabudowy", której parametr - zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - podlega obowiązkowemu ustaleniu w planie. W definicji tej organ odniósł się do pomiaru wysokości budynku, ponieważ tylko wysokość takich obiektów jest limitowana planem miejscowym. Organ użył pojęcia "wysokość zabudowy", zamiast "wysokość budynku", gdyż tym pojęciem posługują się akty prawne dotyczące planowania przestrzennego. Natomiast w planie organ nie ma obowiązku wyznaczania parametrów dla innych obiektów budowlanych niż budynki, gdyż gabaryty tych obiektów wynikają z warunków technicznych, jakim powinny one odpowiadać by spełniać swoje funkcje. Odwołanie się do przy definiowaniu wysokości zabudowy do wysokości budynku jest uzasadnione, chociażby treścią przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, gdyż w przepisach tych ustawodawca definiując zabudowę jednorodzinną lub zabudowę zagrodową posługuję się pojęciem "budynki". Organ nie zgodził się z Sądem I instancji, iż zastosowana definicja "wysokości zabudowy" nieprecyzyjnie określa obiekt, który podlega pomiarowi. Sposób pomiaru tego obiektu wyraźnie wskazuje, że chodzi o budynek, skoro wysokość ta ma być mierzona od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki. W zestawieniu z ustaleniami planu, gdzie parametr wysokości zabudowy ustalono tylko tam, gdzie mamy do czynienia z dopuszczeniem zabudowy w rozumieniu budynków ustalona definicja nie może budzić wątpliwości.

**Uzasadnienie prawne**

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Niezasadne są zarzuty skargi kasacyjnej naruszenia przez Sąd I instancji art. 6 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez przyjęcie, że gmina nie ma prawa nadania definicji "wysokości zabudowy" znaczenia odnoszącego się do wysokości budynku.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy. Podobnie § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. wskazuje, iż 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. W tej sprawie organ w zaskarżonej uchwale przyjął, iż przez "wysokość zabudowy" należy rozumieć wysokość obiektu liczoną od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki. Rację ma organ gminy, iż w żadnym akcie prawnym samo pojęcie "zabudowy" nie zostało zdefiniowane. Brak jest więc przeszkód prawnych, aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego organy planistyczne przyjęły własną definicję "wysokości zabudowy" (por. wyrok NSA z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Należy zgodzić się z Sądem I instancji, że w tej sprawie przyjęta przez organy planistyczne definicja "wysokości zabudowy" została błędnie sformułowana. W definicji tej "wysokość zabudowy" zdefiniowano jako "wysokość obiektu" a właściwie jako "wysokość budynku". W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Trudno uznać, aby działki, na których znajdują się budowle np. mosty, wiadukty, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle sportowe, pomniki były działkami niezabudowanymi. Przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (podobnie NSA w wyrokach: z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13, z dnia 28 września 2009 r., II OSK 1549/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie można się zgodzić z organem, że w planie organ nie ma obowiązku wyznaczania parametrów dla innych obiektów budowlanych niż budynki. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, jeżeli budowa takich obiektów jest dopuszczona w planie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera w tym zakresie żadnych wyłączeń. Należy zwrócić uwagę, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego.

Dodatkowo wskazać należy, iż w tej sprawie istotnym uchybieniem organu w sformułowaniu definicji "wysokości zabudowy" w § 7 pkt 12 planu jest również to, że sam sposób pomiaru wysokości budynku (od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki) jest sprzeczny ze sposobem pomiaru określonym w przepisie powszechnie obowiązującego prawa, tj. § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 1995 r. Nr 75, poz. 690 z zm.). Zgodnie bowiem z tym przepisem wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Taka sytuacja prawna może powodować wątpliwości interpretacyjne wśród adresatów norm i organów stosujących prawo budowlane. Zgodnie z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego sprawdza (m.in.) zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu) oraz zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. W związku z tym, że na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza się projekt budowlany, to ustalenia te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami prawnymi zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy - Prawo budowlane.

Niezasadny jest również zarzut naruszenia przez Sąd I instancji § 151 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej poprzez uznanie, iż definicja wysokości zabudowy jest nieprawidłowa ze względu na nieprecyzyjne sformułowanie "wysokości obiektu", podczas gdy sposób pomiaru, tj. od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, bez wątpienia wskazuje na obiekt będący budynkiem. Definicja przyjęta w § 7 pkt 12 planu nie spełnia wymogów jasności i precyzyjności formułowania przepisów prawa. Jest w niej mowa o wysokości "obiektu" definiowanej przez wysokość "budynku", a więc o pojęciach, które w rozumieniu Prawa budowlanego mają inne znaczenie. Ustalenie znaczenia tej definicji - jak sam organ twierdzi, wskazując, że z analizy treści planu wynika, że plan określa tylko wysokość budynków, a nie innych obiektów budowlanych - wymaga przeprowadzenia analizy treści całego planu, co oznacza, że definicja ta budzi wątpliwości i nie jest sformułowana w sposób jednoznaczny.

W związku z powyższym niezasadne są zarzuty naruszenia przez Sąd I instancji przepisów postępowania w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, tj. art. 133 § 1 p.p.s.a. poprzez pominięcie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, iż parametr wysokości zabudowy nie jest ustalany dla innych obiektów aniżeli budynki. Sąd nie dokonał analizy poszczególnych przepisów planu, gdyż z samej treści definicji zawartej w § 7 pkt 12 wynika, że nie spełnia ona wymogów poprawnej legislacji.

Błędny jest zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 106 § 5 p.p.s.a. Zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a. Sąd może z urzędu lub na wniosek stron przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Do postępowania dowodowego, o którym mowa w § 3, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 106 § 5 p.p.s.a.). Uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Treść prawa, a w szczególności prawa będącego przedmiotem skargi do sądu administracyjnego nie podlega dowodzeniu. Zatem chybiony jest zarzut błędnie przeprowadzonego postępowania dowodowego w zakresie oceny treści planu miejscowego.

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.