

II SA/Gd 121/22, Określanie pojęcia wysokości zabudowy przy pomocy innych definicji ustawowych w planie miejscowym - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

LEX nr 3372057

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

z dnia 27 lipca 2022 r.

II SA/Gd 121/22

Określanie pojęcia wysokości zabudowy przy pomocy innych definicji ustawowych w planie miejscowym

TEZA aktualna

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o określonej treści nie może więc pozostawać w oderwaniu od projektowania obiektów budowlanych i treści norm prawnych zawartych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy Prawo budowlane.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Dariusz Kurkiewicz (spr.).

Sędziowie WSA: Jolanta Górka, Magdalena Dobek-Rak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu w Gdańsku w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 lipca 2022 r. sprawy ze skargi R. Ch. na uchwałę Rady Miasta z dnia 18 stycznia 2007 r. nr (...) w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejon ulicy w mieście

1. stwierdza nieważność § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały w odniesieniu do działki nr, obręb ewidencyjny nr,

2. zasądza od Rady Miasta na rzecz skarżącego R. Ch. kwotę 300,00 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

R. C. wniósł skargę na § 2 pkt 7 uchwały Rady Miasta Gdańska nr VI/68/07 z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Siedlce rejon ulicy Wagnera w mieście Gdańsku.

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie prawa materialnego tj.:

- 1) przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane i art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. § 6 rozporządzenia ministra infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (dalej: r.w.t.), poprzez sprzeczne z treścią rozporządzenia zdefiniowanie w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały wysokości zabudowy wraz ze sposobem jej mierzenia,
- 2) przepisu art. 94 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji w zw. z § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" i § 6 r.w.t., poprzez zdefiniowanie w zaskarżonej uchwale pojęcia "wysokość zabudowy" w sposób sprzeczny z wolą ustawodawcy, który definicję "wysokości budynku" zawarł w akcie wyższego rzędu tj. w rozporządzeniu.

Wniósł skarżący o uwzględnienie skargi i stwierdzenie nieważności uchwały w części tj. w zakresie § 2 pkt 7 w odniesieniu do działki nr (...), położonej w Gdańsku dla której Sąd Rejonowy Gdańsk- Północ w Gdańsku prowadzi księgę wieczystą nr (...) oraz zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu wskazano, że skarżący jest właścicielem nieruchomości stanowiącej działkę nr (...), wpisanej do księgi wieczystej (...). Nieruchomość ta objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym uchwałą Rady Miasta Gdańska nr VI/68/07 z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Siedlce rejon ulicy Wagnera w mieście Gdańsku.

Skarżący dnia 18 listopada 2021 r. wezwał organ - Radę Miasta Gdańska-do usunięcia naruszenia prawa przez usunięcie punktu 7 z § 2 zaskarżonej uchwały, które nie zostało jednak rozpatrzone.

Dalej skarżący wskazał, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;

Dla należącej do skarżącego nieruchomości, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

obowiązuje maksymalna wysokość zabudowy: 12 m. Zaskarżona uchwała w postanowieniu § 2 pkt 7 wprowadza definicję wysokości zabudowy jako mierzonej od naturalnej warstwy terenu w najniższym punkcie obrysu budynku do kalenicy lub najwyższego punktu na pokryciu kubatury, bez masztów odgromnikowych, anten i kominów.

Tymczasem przepis § 6 r.w.t., wydany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane upoważnienia, jasno określa sposób mierzenia wysokości budynku w sposób następujący: § 6 Wysokość budynku, służąca 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 znajdującą się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.

Zdaniem skarżącego powyższe dowodzi, że zaskarżona uchwała w sposób spreczny z przepisami r.w.t. reguluje wysokość zabudowy. W konsekwencji, skarżący jako właściciel nieruchomości objętej zaskarżoną uchwałą, pozbawiony jest prawa realizacji jakichkolwiek inwestycji o wysokości zgodnej z definicją wynikającą z r.w.t., z uwagi na obowiązującą treść uchwały. W związku z tym, że skarżący jest adresatem praw wynikających z treści zaskarżonej uchwały, przepis § 2 pkt 7 ingeruje w jej prawo do swobodnego korzystania z nieruchomości i w istotny sposób utrudnia korzystanie z uprawnień właściciela określonych w art. 140 k.c. i tym samym skarżący posiada interes prawny w zaskarżeniu przedmiotowej uchwały.

W ocenie skarżącego posiadanie przez Radę Miasta Gdańska kompetencji do określania maksymalnej wysokości zabudowy na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie generuje uprawnień do modyfikowania legalnej definicji wysokości budynku, zawartej w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, wydany na podstawie upoważnienia ustawowego. Definicja zawarta w rozporządzeniu ogranicza się do jednej z kategorii obiektów budowlanych, czyli do budynków, pomijając inne obiekty budowlane, np. budowle i obiekty małej architektury. Wprowadzenie definicji wysokości zabudowy do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do tego, że wysokość budynków będzie określana w inny sposób w oparciu o przepisy planu, a w inny w oparciu o przepisy techniczno-budowlane. W sytuacji, gdy r.w.t. określa sposób obliczania wysokości budynku, to Rada Miasta nie mogła tej definicji zmienić wprowadzając odrębną definicję wysokości zabudowy. Opisana modyfikacja regulacji ustawowej przez przepisy gminne jest niezgodna z zasadami legislacji i narusza przepisy obowiązującego rozporządzenia.

Określanie w planie dopuszczalnej maksymalnej wysokości zabudowy na danym obszarze winno nastąpić w sposób uniwersalny, aby umożliwić ustalanie maksymalnej wysokości wszystkich obiektów tworzących

zabudowę na terenie objętym planem, a nie tylko budynków oraz tak, aby to było zgodne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa - stanowisko to znajduje potwierdzenie również w orzecznictwie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 16 września 2020 r. w praktycznie identycznej sprawie, która była przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia Sądu w sprawie II SA/Gd 115/20, stwierdził nieważność przepisu § 2 pkt 5 uchwały w sprawie uchwalenia planu (odpowiednik § 2 pkt 7 uchwały w niniejszej sprawie) zawierającego definicję wysokości zabudowy.

W ocenie skarżącego zasadne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały we wskazanej części.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Gdańska nie zgodziła z podniesionymi zarzutami i wniosła o oddalenie skargi.

Pełnomocnik Rady wskazała, że działania związane z polityką przestrzenną gminy stanowią działania publiczne w zakresie ochrony ładu przestrzennego. W zakresie, w jakim kompetencje te zostały przekazane gminom są one upoważnione do samodzielnego decydowania w tym zakresie, w granicach określonych przez ustawę. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.) określa ona zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, za podstawę tych działań przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Natomiast art. 15 ust. 2 u.p.z.p. wskazuje, jakie kwestie gmina jest zobowiązana określić w planie miejscowym. Z upoważnienia zawartego w ww. ustawie wydane zostało, obowiązujące w momencie uchwalenia planu rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W § 4 pkt 6 tego rozporządzenia zawarty został wymóg dotyczący stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że powinien plan miejscowy zawierać m.in: 6) "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."

Elementy te stanowią konieczny składnik treści projektu i planu zagospodarowania przestrzennego. Zatem w okresie, w którym treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była ujęta ogólnie (obecnie u.p.z.p. mówi także wprost o "maksymalnej wysokości zabudowy"), uzupełnienie wymogów związanych z treścią planu, znalazło miejsce w ww. przepisie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z powyższych regulacji wywodzi Rada, że miała nie tylko prawo, ale obowiązek określenia w planie miejscowym określonych elementów, w tym wysokości zabudowy. Sprecyzowanie sposobu obliczania wysokości zabudowy, ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji kształtowania polityki

przestrzennej ze względu na ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, a także tworzenia harmonijnej całości zabudowy przy uwzględnieniu w szczególności uwarunkowań historycznych, kulturowych i kompozycyjno-estetycznych.

Z powyższych względów w § 2 pkt 5 uchwały wprowadzono definicję "Wysokości zabudowy". W ocenie pełnomocnika Rady posiada ona uprawnienie do zdefiniowania pojęcia wysokości zabudowy. Odnośnie natomiast zarzutu, że stoi ona w sprzeczności do § 6 r.w.t. wskazano, że u.p.z.p., stanowiąca podstawę uchwalania planu miejscowego jest odrębnym od prawa budowlanego aktem prawnym, którego regulacje nie dotyczą etapu planowania przestrzennego i choć niewątpliwie istnieje powiązanie pomiędzy nimi, nie można przyjąć założenia, że definicje wprowadzone na potrzeby prawa budowlanego mają zastosowanie do etapu planowania przestrzennego. Ustawową podstawę do wydania rozporządzenia w sprawie warunków technicznych stanowił przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy - Prawo budowlane, który statuował (obecnie jego brzmienie jest nieco inne), że do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5 (podstawy prawidłowej budowy), a warunki te określa, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej dla budynków oraz związanych z nimi urządzeń oraz właściwi ministrowie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, dla obiektów budowlanych niewymienionych w pkt 1. Taki zakres kompetencji wyraźnie wskazuje na ograniczenie zastosowania definicji zawartych w rozporządzeniu do kwestii warunków technicznych budynków (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 kwietnia 2013 r., w sprawie II SA/Gd 542/12). Sąd wskazał w tym orzeczeniu, że "przed zastosowaniem konkretnych przepisów prawa budowlanego organ architektoniczno-budowlany (jak i organ nadzoru budowlanego) mają obowiązek sprawdzić wymóg zgodności danego obiektu z przepisami w zakresie planowania przestrzennego (treścią planu zagospodarowania przestrzennego czy też decyzji o warunkach zabudowy). Stwierdzenie braku takiej zgodności wyklucza możliwość realizacji inwestycji i wyłącza konieczność badania projektu budowlanego z punktu widzenia wymogów prawa budowlanego. Istnieje zatem w tym przypadku kolejność dokonywania ocen. Po pierwsze, w zakresie zgodności z treścią planu zagospodarowania przestrzennego i w tym zakresie stosowana może być definicja wysokości zabudowy przewidziana w treści planu zagospodarowania przestrzennego. Po drugie, w zakresie zgodności z treścią warunków, jakim winny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, i w tym zakresie stosowana winna być definicja wysokości budynku zawarta w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Inwestor sporządzając projekt budowlany winien zatem zadbać, by w pierwszej kolejności spełniał on wymogi planu zagospodarowania przestrzennego, a następnie wymogi przepisów prawa budowlanego, w tym techniczno-budowlanych".

Podkreśliła pełnomocnik Rady, że jednocześnie w powyższym orzeczeniu odniesiono się do sposobu

mierzenia wysokości zabudowy dla potrzeb miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podkreślono, że przy tworzeniu takiego planu winny być przede wszystkim osiągnięte cele takie jak zrównoważony rozwój, ład przestrzenny oraz dbałość o porządek urbanistyczny i architektoniczny.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta co do zasady sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Stosownie natomiast do art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego.

Zaskarżona w niniejszej sprawie uchwała jest uchwałą organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, bowiem podjęta została na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), dalej u.p.z.p. Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Bezsporne jest również, że skarżący prawidłowo wezwał w dniu 18 listopada 2021 r. organ gminy do usunięcia naruszenia prawa - tym samym spełniony został formalny warunek wniesienia skargi na uchwałę, który miał zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy. Zachowany został również termin ustawowy do wniesienia skargi określony w art. 53 § 2 p.p.s.a. w stosownym brzmieniu.

Niniejsza skarga została wniesiona w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559), który stanowi, że skargę na uchwałę organu gminy może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą. W związku z tym należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy zaskarżona uchwała narusza interes prawny lub uprawnienie skarżącego. Powyższe oznacza, że skarżący musiał wykazać, że w jego wypadku istnieje związek pomiędzy jego własną prawnie gwarantowaną (a nie wyłącznie faktyczną) sytuacją, a uchwałą w zaskarżonej części, polegający na tym, że uchwała ta narusza (czyli pozbawia lub ogranicza) właśnie jego interes prawny lub uprawnienie.

W rozpoznawanej sprawie wniesiona skarga dotyczy uchwały Rady Miasta Gdańska nr VI/68/07 z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Siedlce rejon ulicy Wagnera w mieście Gdańsku. Jak wynika z załączonego przez skarżącego wypisu z księgi wieczystej oraz przedłożonego przez organ na wezwanie Sądu wydruku z mapy planistycznej, na obszarze objętym

ww. planem położona jest działka nr (...), obręb (...), wpisana do księgi wieczystej (...), stanowiąca własność skarżącego. Ustalenia dla tego terenu określają m.in. maksymalną wysokość zabudowy dopuszczalnej dla tego obszaru (12 m). Ponieważ zaskarżona uchwała zawiera w § 2 pkt 7 wyjaśnienie pojęcia wysokość zabudowy, należy uznać, że uchwała w tym zakresie wprowadza ograniczenia, służącego skarżącemu, jako właścicielowi nieruchomości, prawa zabudowy. Ograniczenie to wynika z wprowadzenia, dla potrzeb pojęcia wysokości zabudowy, zmodyfikowanej pod względem sposobu liczenia wysokości budynków, definicji pojęcia wysokości budynku w stosunku do definicji określonej w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.). Doprowadziło to, w przypadku skarżącego do tego, że planowana inwestycja na nieruchomości objętej ustaleniami planu, nie może być zrealizowana w wysokości, która pozostawała w zgodzie z definicją wynikającą z ww. § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Oznacza to, że uchwała w tym zakresie ingeruje w prawo skarżącego do swobodnego korzystania z nieruchomości, a tym samym narusza jego interes prawny, wynikający z uprawnień właścicielskich określonych w art. 140 k.c. Konstatacja ta bezspornie pozwala więc na przyjęcie, że skarżący wykazał naruszenie interesu prawnego, co uprawnia sąd do merytorycznego zbadania skargi z punktu widzenia przesłanek stwierdzenia nieważności, wynikających z art. 28 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem istotne 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. Jednocześnie zauważyć trzeba, że zaskarżona uchwała nie jest obciążona wadą naruszenia trybu jej sporządzenia oraz przepisów o właściwości, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Natomiast podniesione w niej zarzuty wymagają analizy z punktu widzenia zachowania przez właściwy organ zasad sporządzenia planu, wynikających z u.p.z.p.

Przechodząc więc do właściwej oceny podniesionych zarzutów, zacząć należy od ogólnej uwagi, że w polskim porządku prawnym, z mocy art. 87 Konstytucji RP, obowiązuje określona hierarchia aktów prawnych. Z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy, szczególne znaczenie ma ustęp drugi przywołanego artykułu, z którego wynika, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W ścisłej korelacji z przywołanym przepisem pozostaje art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika z kolei, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Jak słusznie zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, w świetle powołanych regulacji konstytucyjnych, kompetencja organów do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest ustawami zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji. W przeciwieństwie do art. 92 Konstytucji RP, normującego kompetencję do

wydawania rozporządzeń, art. 94 Konstytucji RP nie przewiduje, że upoważnienie ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego ma zawierać wytyczne dotyczące treści. Ta różnica w konstrukcji delegacji ustawowej dla wydania rozporządzenia z konstrukcją delegacji ustawowej dla stanowienia aktów prawa miejscowego nie daje jednak podstaw do pozostawienia pełnej swobody zakresu przedmiotowego regulacji organom samorządu terytorialnego. Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów ustawowych i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1562/13).

Poszukując zatem ustawowego źródła upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego, jakim niewątpliwie są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, należy odwołać się do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Z kolei z art. 4 ust. 1 tejże ustawy wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Analiza treści przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie daje podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartej w przepisach wyższego rzędu definicji. Ustawa ta określa ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Gdyby wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałyby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładania literalna nie daje podstaw do przyjęcia, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje radzie miasta takie uprawnienie, jak wywodzi w odpowiedzi na skargę pełnomocnik Rady. Również wykładnia celowościowa i funkcjonalna przepisów tej ustawy nie daje podstaw do przyjęcia, że radzie miasta służy tego rodzaju uprawnienie.

Wymaga przy tym zaznaczenia, że sąd nie kwestionuje uprawnienia, a zarazem obowiązku rady, określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie, co wprost wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Sprecyzowanie wysokości zabudowy ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji kształtowania polityki przestrzennej, w kontekście względu na ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, a także tworzenie harmonijnej całości zabudowy. Kwestią wymagającą szerszej analizy jest zatem nie sama kompetencja organu do określania maksymalnej wysokości zabudowy na obszarze objętym danym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego,

gdyż jest to okoliczność całkowicie bezsporna, ale sposób, w jaki powinno to zostać dokonane, tak aby nie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego.

W niniejszej sprawie Rada Miasta błędnie zmodyfikowała i wykorzystwała legalną definicję "wysokości budynku", zawartą w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351), do zdefiniowania pojęcia "wysokości zabudowy", i to w brzmieniu z daty uchwalania planu, jak i obecnym. W § 2 pkt 7 uchwały wyjaśniono bowiem pojęcie wysokości zabudowy jako wysokość mierzona od naturalnej warstwy terenu w najniższym punkcie obrysu budynku do kalenicy lub najwyższego punktu na pokryciu kubatury, bez masztów odgromnikowych, anten i kominów. Definicję sformułowano więc w sposób, który ogranicza ją do jednej z kategorii obiektów budowlanych, czyli budynków, pomijając w konsekwencji takie obiekty budowlane, jak budowle i obiekty małej architektury. Zważyć przy tym trzeba, że zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane, do obiektów budowlanych zalicza się budynki wraz z instalacjami i urządzeniami, budowle stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz obiekty małej architektury (odnośnie definicji budowli zob. art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane).

W tym miejscu należy podkreślić pojęciową odrębność terminów wysokość budynku i wysokość zabudowy, których bezwzględnie nie można uznać za wyrażenia synonimiczne. Jak słusznie bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, definicja "wysokości zabudowy" zawarta w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie może prowadzić do tego, że wysokość budynków będzie określana w inny sposób w oparciu o przepisy planu, a w inny w oparciu o przepisy techniczno-budowlane (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1562/13, wszystkie przywołane w niniejszym uzasadnieniu wyroki dostępne na www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Wypada także nadmienić, że w skład zabudowy mogą wchodzić również inne obiekty budowlane. Nakaz obliczania ich wysokości w sposób właściwy dla budynków uznać należy za niczym nieuzasadniony. Dokonywanie pomiaru wysokości obiektów budowlanych innych niż budynki mogłoby być niewykonalne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1549/08, Lex nr 597324).

Przepisy prawa budowlanego oraz planowania przestrzennego regulują "jeden" proces budowlany, oczywiście w różnych jego fazach. Wypada nadto zauważyć, że świetle art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego zarówno z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i z innymi przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Co więcej, treść art. 41 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane wynika, że rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy, a do prac tych należy między innymi wykonanie niwelacji terenu. Ustawa Prawo budowlane normuje działalność obejmującą

sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (art. 1). Oznacza to, że przepisy tej ustawy, a więc także i przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie - znajdują zastosowanie już na etapie projektowania obiektów budowlanych. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o określonej treści nie może więc pozostawać w oderwaniu od projektowania obiektów budowlanych i treści norm prawnych zawartych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy Prawo budowlane (tak: ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 listopada 2014 r., II OSK 1563/13).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi być uchwalony na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, a także uwzględniać przepisy powszechnie obowiązującego prawa. Uzupełniająco należy wskazać, że w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna w odpowiednim zakresie (por. S. Wronkowska, M. Zieliński: Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 1997. Wydawnictwo Sejmowe, s. 25; wyroki NSA: z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98 ; z 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424).

Reasumując więc dotychczasowe rozważania stwierdzić należało, że skoro rozporządzenie jasno określa sposób obliczania wysokości budynku, to organ samorządu terytorialnego nie może tej definicji remodelować. Oczywiście, tego rodzaju konkluzja w żaden sposób nie wyklucza określania w planie dopuszczalnej maksymalnej wysokości zabudowy na danym obszarze. Co więcej, czynność ta jest obowiązkiem organu uchwalającego miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Rada Miasta powinna była to jednak uczynić w sposób jak najbardziej uniwersalny, aby umożliwić ustalanie dopuszczalnej, maksymalnej wysokości wszystkich obiektów tworzących zabudowę na terenie objętym planem, a nie tylko budynków, a nadto, aby było to zgodne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Niedopuszczalne jest natomiast określanie pojęcia wysokości zabudowy przy pomocy innych definicji ustawowych bądź wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub ich modyfikacji, tak jak miało to miejsce w zaskarżonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Mając powyższe na uwadze i uznając podniesione w skardze zarzuty za w pełni zasadne, na podstawie art. 147 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w punkcie pierwszym sentencji wyroku. Na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 tej ustawy orzekł w punkcie drugim sentencji wyroku o kosztach postępowania, zasądzając na rzecz skarżącego od Rady Miasta Gdańska kwotę 300 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania - uiszczzonego wpisu od skargi.