



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 24 czerwca 2020 r.

Poz. 5196

WYROK NR IV SA/PO 846/19 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 19 lutego 2020 r.

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego śródmieścia Pleszewa

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 846/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 lutego 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Monika Świerczak

Sędzia WSA Izabela Bąk-Marciniak (spr.)

Asesor sądowy WSA Maria Grzymisławska-Cybulska

Protokolant st.sekr.sąd. Justyna Hołyńska-Matela

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 lutego 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Wielkopolskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Pleszewie

z dnia 27 września 2018 r. nr XXXVI/417/2018

w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego śródmieścia Pleszewa

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2 pkt 9, § 14 pkt 2 lit. a w zakresie zapisu „po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków”, § 23 ust. 4, § 27 pkt 9 w zakresie zapisu „po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków” oraz § 36;

2. zasądza od Miasta Pleszew na rzecz skarżącego wojewody Wielkopolskiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Wojewoda Wielkopolski wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Pleszewie z dnia 27 września 2018 r. Nr XXXVI/417/2018 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Śródmieścia Pleszewa. Wojewoda wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 9, § 14 pkt 2 lit. a w zakresie zapisu „po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków”, § 23 ust. 4, § 27 pkt 9 w zakresie zapisu „po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków” oraz § 36 przedmiotowej uchwały a także zasądzenie od strony przeciwnej na jego rzecz kosztów postępowania sądowego.

Wojewoda wskazał, że zgodnie 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 2015 r. poz. 1422, ze zm.) zwanego dalej „rozporządzeniem” wysokość budynku służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej 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 najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przykrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.

Natomiast w § 2 pkt 9 przedmiotowej uchwały ustalono definicję wysokości budynku jako maksymalny pionowy wymiar liczony od poziomu głównego wejścia do budynku, do kalenicy dachu w przypadku dachów stromych, lub najwyższej położonej krawędzi stropodachu w przypadku dachów płaskich.

Zdaniem organu nadzoru zdefiniowane w planie wysokości zabudowy w sposób niezgodny z ww. rozporządzeniem może wprowadzać wątpliwości w zakresie prawidłowego określenia wysokości budynków w projekcie budowlanym.

Z kolei w § 23 ust. 4 uchwały w odniesieniu do zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej ustalono, że: dla inwestycji naruszających grunt, zlokalizowanych na terenie układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków, oraz na obszarze stanowiska archeologicznego inwestor zobowiązany jest do uzgodnienia inwestycji z konserwatorem zabytków, który określi wymogi dotyczące ochrony zabytków archeologicznych. Podobnie w § 27 pkt 9 uchwały ustalono rodzaj i kolorystykę pokrycia dachów pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków w stosunku do budynków ujętych w gminnej ewidencji zabytków, oraz budynków usytuowanych na terenie historycznego układu urbanistycznego Pleszewa wpisanego do rejestru zabytków. Natomiast w § 14 pkt 2, lit. a, uchwały ustalono lokalizację miejsc postojowych na obrzeżach terenów po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, w odniesieniu do terenów, oznaczonych symbolem 1ZP, 2ZP.

W opinii organu nadzoru wprowadzenie do planu miejscowego ww. regulacji stanowi przekroczenie zakresu dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego, oraz niedopuszczalną modyfikację regulacji przepisów odrębnych.

Ponadto w § 36 uchwały ustalono konieczność zgłaszania i uzgadniania z Szefostwem Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wszelkich obiektów stałych lub tymczasowych o wysokości równej i wyższej niż 50,00 m npt, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast żaden z przepisów ustawy nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania obowiązku zgłoszenia obiektów o wysokości co najmniej 50 m właściwemu organowi przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę czy decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

W odpowiedzi na skargę organ uwzględnił w całości zarzuty zawarte w skardze, jednocześnie wnosząc o nie obciążanie gminy kosztami postępowania sądowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., dalej "p.p.s.a."), sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie do art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Przepisy te korespondują z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm., dalej "u.s.g."), który przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

W myśl art. 28 ust. 1 u.p.z.p., 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.

Do kategorii "istotnych" naruszeń prawa należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Naruszenie istotne to takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Mając na uwadze zarzuty skargi, a także fakt niezwiązania Sądu zarzutami skargi Sąd I instancji stwierdził nieważność kontrolowanej uchwały w części tj.: § 2 pkt 9; § 14 pkt 2 lit. a, § 23 ust. 4, § 27 pkt 9 w zakresie zapisu „po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków”, oraz § 36 kontrolowanej uchwały.

W § 36 przedmiotowej uchwały ustalono konieczność zgłaszania i uzgadniania z Szefostwem Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wszelkich obiektów stałych lub tymczasowych o wysokości równej i wyższej niż 50,00 m npt, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

W ocenie Sądu zgodzić się należy ze Skarżącym, że powyższy zapis uchwały stanowi nieuprawnioną modyfikację treści przepisu wyższego rzędu tj. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych. Zgodnie z § 2 ust. 2 Rozporządzenia zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem obiektów wymienionych w ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej, przy czym w myśl § 11 w związku z § 10 pkt 8 tego rozporządzenia informacje, o przewidywanym terminie ukończenia budowy przeszkody lotniczej o wysokości do 100 m powyżej poziomu terenu, są przekazywane z co najmniej dwumiesięcznym wyprzedzeniem terminów, których dotyczą. Brak jest zatem przepisu, który przyznawałby radzie gminy kompetencje do ustalania obowiązku zgłoszenia obiektów o wysokości co najmniej 50 m właściwemu organowi przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę czy decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Zatem zapisy planu określające inne niż przewidziane w rozporządzeniu w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych terminy zgłoszeń należało uznać za niezgodne z prawem.

Z kolei w § 2 pkt 9 kontrolowanej uchwały wskazano, że przez definicję wysokości budynku należy rozumieć maksymalny pionowy wymiar liczony od poziomu głównego wejścia do budynku, do kalenicy dachu w przypadku dachów stromych, lub najwyższej położonej krawędzi stropodachu w przypadku dachów płaskich.

W tym miejscu wskazać przyjdzie, że Rada gminy jest uprawniona do samodzielnego tworzenia na potrzeby uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego definicji pojęć prawnych, jednak treść tych definicji nie może być sprzeczna z już istniejącymi normami prawnymi wyższego rzędu. W tym kontekście rada gminy nie jest uprawniona do definiowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pojęcia wysokości zabudowy w sposób prowadzący do odmiennego sposobu ustalania wysokości budynków niż wskazany w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.4.2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.).- tak też wyrok NSA z dnia 28 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1562/13, Legalis Numer 1187487.

Zgodnie bowiem z § 6 w/w rozporządzenia wysokość budynku służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od uziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego 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 najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.

W § 23 ust. 4 uchwały w odniesieniu do zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej ustalono, że: dla inwestycji naruszających grunt, zlokalizowanych na terenie układu urbanistycznego wpisanego do rejestru zabytków, oraz na obszarze stanowiska archeologicznego inwestor zobowiązany jest do uzgodnienia inwestycji z konserwatorem zabytków, który określi wymogi dotyczące ochrony zabytków archeologicznych.

Podobnie w § 27 pkt 9 uchwały ustalono rodzaj i kolorystykę pokrycia dachów pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków w stosunku do budynków ujętych w gminnej

ewidencji zabytków, oraz budynków usytuowanych na terenie historycznego układu urbanistycznego Pleszewa wpisanego do rejestru zabytków.

Natomiast w § 14 pkt 2, lit. a, uchwały ustalono lokalizację miejsc postojowych na obrzeżach terenów po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków, w odniesieniu do terenów, oznaczonych symbolem 1ZP, 2ZP.

Wprowadzony zatem w/w postanowieniami planu miejscowego obowiązek nadzoru archeologicznego, stanowi przekroczenie kompetencji gminy wynikające z przepisów u.p.z.p. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w art. 2 ust. 2 pkt 3 i art. 39 Prawa budowlanego oraz w art. 36 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W tych przepisach rangi ustawowej prawodawca kompleksowo uregulował kwestie konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też zakres obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Katalog działań inwestora w tym zakresie jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych obowiązków (patrz wyrok NSA z dnia 1 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 3148/17, LEX nr 2486318).

Z powyżej wskazanych powodów Sąd na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części obejmującej § 2 pkt 9, § 14 pkt 2 lit. a w zakresie zapisu „po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków”, § 23 ust. 4, § 27 pkt 9 w zakresie zapisu „po uzyskaniu pozytywnej opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków”, § 36.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. zasądzając na rzecz Wojewody Wielkopolskiego od organu zwrot kosztów postępowania w kwocie stanowiącej równowartość wynagrodzenia reprezentującego skarżącego pełnomocnika (480 zł) ustalonego na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Zgodnie bowiem z art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji przysługuje skarżącemu od organu, który wydał akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw. Do niezbędnych kosztów postępowania strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego zalicza się ich wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata lub radcy prawnego, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony. Od wspomnianej zasady ustawodawca wprowadził wyjątek określony w art. 206 p.p.s.a., pozwalającym na miarkowanie kosztów postępowania. Zastosowanie przez sąd art. 206 p.p.s.a. nie może być postrzegane jako naruszenie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a., o ile sąd wskaże i uzasadni, że w konkretnej sprawie można mówić o uzasadnionym przypadku zastosowania art. 206 p.p.s.a.

W przedmiotowej sprawie taka okoliczność nie wystąpiła, a Skarżący niewątpliwie był reprezentowany przez radcę prawnego, którego wynagrodzenie określone w odrębnych przepisach stanowi element niezbędnych kosztów procesu. Nie mógł zatem odnieść skutku wniosek organu o nie obciążanie gminy kosztami postępowania sądowego.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Sędzia WSA

(-) Izabela Bąk-Marciniak

Asesor sądowy WSA

(-) Maria Grzymisławska-Cybulska