



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 22 kwietnia 2022 r.

Poz. 2263

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 55/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 21 kwietnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 4 ust. 4 zdanie drugie i trzecie uchwały Nr XL/522/2022 Rady Miejskiej w Kruszwicy z dnia 24 marca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przyległego do ulicy Nadgoplańskiej, Słonecznej, Grodzkiej i Kościuszki w miejscowości Kruszwica.

#### **Uzasadnienie**

Dnia 24 marca 2022 r., Rada Miejska w Kruszwicy, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XL/522/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu przyległego do ulicy Nadgoplańskiej, Słonecznej, Grodzkiej i Kościuszki w miejscowości Kruszwica.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 30 marca 2022 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego. Pismem z dnia 6 kwietnia 2022 r., znak: WIR.II.743.4.23.2022.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Burmistrz Kruszwicy w piśmie z dnia 8 kwietnia 2022 r., znak: NGP-BGP.6721.2.2019-2022 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że ww. uchwała Rady Miejskiej w Kruszwicy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), art. 31 ust. 1a i 2, art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 z późn. zm.) oraz art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Rada Miejska w Kruszwicy w § 4 ust. 4 zdanie drugie i trzecie przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej wprowadziła następujący zapis cyt. „(...) Wszelkie roboty ziemne wolno oprowadzić wyłącznie

za zezwoleniem Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków. Wszelka działalność inwestycyjna (roboty ziemne) muszą być poprzedzone badaniami archeologicznymi”.

Podkreślić należy, że treść ww. przepisów uchwały stanowi powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych – art. 31 ust. 1a i 2 przywołanej ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który jednoznacznie reguluje zasady postępowania w przypadku podejmowania czynności inwestycyjnych w obrębie zabytków archeologicznych i zakres działania wojewódzkiego konserwatora zabytków w tym zakresie.

Przepis art. 36 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami określa w sposób enumeratywny wszystkie przypadki, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, co oznacza, że tylko w sytuacjach tam określonych, występuje obowiązek uzyskania takiego pozwolenia. Brak jest możliwości rozszerzenia obowiązku uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków w akcie prawa miejscowego ( *vide*: wyrok WSA w Krakowie z dnia 1 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 1629/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 70/15).

Ponadto, stosownie do art. 39 ust. 1 powołanej ustawy Prawo budowlane, prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Przepis art. 39 przywołanej ustawy Prawo budowlane określający, w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu jego unormowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w procesie budowlanym związanym z zabytkiem zostały już kompleksowo uregulowane w przepisach ww. ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Określenie tej materii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny należy pojmować jako modyfikację materii ustawowej. Regulowanie tych kwestii inaczej niż to uczynił ustawodawca stanowi naruszenie prawa, gdyż działanie to jest sprzeczne z przyjętą zasadą tworzenia aktów prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 846/19, wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia: 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 567/19 i II SA/Bd 568/19, 8 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1266/18).

Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej grupy adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni roli informacyjnej dla jej adresatów odnośnie już istniejących uregulowań prawnych. Przedstawione stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecznictwa, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego ( *vide* : wyroki WSA we Wrocławiu z dnia: 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, 5 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Wr 429/19).

Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP

(wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 października 2019 r., sygn. akt II SA/GI 981/19, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Go 37/18).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz