



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 16 września 2014 r.

Poz. 2519

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 75/2014 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 10 września 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 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 2012 r., poz. 647 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 36/14 Rady Gminy Dębowa Łąka z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębowa Łąka obejmującego część terenu w miejscowości Dębowa Łąka i Łobdowo.

#### **Uzasadnienie**

Dnia 29 lipca 2014 r., Rada Gminy Dębowa Łąka, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871), podjęła uchwałę Nr 36/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębowa Łąka obejmującego część terenu w miejscowości Dębowa Łąka i Łobdowo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 11 sierpnia 2014 r.

Z uwagi na brak dokumentacji prac planistycznych dnia 19 sierpnia 2014 r. Wojewoda wszczął postępowanie nadzorcze, informując Radę Gminy Dębowa Łąka o powyższym braku. Dokumentacja prac planistycznych dotycząca przedmiotowej uchwały została przekazana przez Wójta Gminy Dębowa Łąka organowi nadzoru w dniu 22 sierpnia 2014 r. Dnia 2 września 2014 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski zgłosił Wójtowi Gminy Dębowa Łąka zastrzeżenia do przeprowadzonej procedury planistycznej.

Wójt Gminy Dębowa Łąka w piśmie z dnia 5 września 2014 r., znak: RG.7321.DŁ.Ł.6.2014 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. w ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Oceniając przedmiotową uchwałę Wojewoda związany był przepisem art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871 – wejście w życie 21 października 2010 r.), zgodnie z którym do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do jego sporządzania, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała Nr 26/10 w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębowa Łąka obejmującego część terenu w miejscowości Dębowa Łąka i Łobdowo została podjęta przez Radę Gminy Dębowa Łąka w dniu 15 września 2010 r.

Organ nadzoru ustalił, że w/w uchwała Rady Gminy Dębowa Łąka w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 17 pkt 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.) poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne;
- 2) art. 17 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności granicy obszaru objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego z granicami terenu wyznaczonego na załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 3) art. 15 ust. 2 pkt 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 8 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu (...) poprzez określenie parametrów działek budowlanych uzyskanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości;
- 4) art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 4 pkt 9 lit. a i § 8 ust. 2 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez brak wyznaczenia terenów dróg wewnętrznych;
- 5) § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) i art. 7 Konstytucji, w związku z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 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.

#### Ad. 1

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 cyt. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga uzyskania zgody właściwych organów w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 7 ust. 1 cyt. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zob. wyrok NSA z dnia 19 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 761/11, wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 346/11).

Ocenionym planem miejscowym objęto działki nr 161 i 234/2 obręb Dębowa Łąka.

Z analizy dokumentacji prac planistycznej wynika, że Wójt Gminy Dębowa Łąka nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla terenów oznaczonych symbolami: A - 2KL i A - 4U/P, na których dopuszczono lokalizację dróg klasy lokalnej i terenu usług oraz obiektów produkcyjnych, składów i magazynów.

Stosownie do art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 przywołanej ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne stanowiących własność Skarbu Państwa - wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Przedmiotowy teren nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne – brak stosownej zgody w dokumentacji prac planistycznych. Z powyższego wynika, że rada gminy dopuściła lokalizację dróg klasy lokalnej i terenu usług oraz obiektów produkcyjnych, składów i magazynów na terenach leśnych, bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne. Powyższe zostało potwierdzone przez Wójta Gminy Dębowa Łąka (pismo Z dnia 18 sierpnia 2014 r., znak: RG.7321.DŁ.L.5.2014).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że z art. 7 ust. 1 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika *expressis verbis*, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne poza planem zagospodarowania przestrzennego jest niemożliwe (wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1055/10).

Zdaniem organu nadzoru, bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne nie można kontynuować procesu planistycznego, w szczególności wyklądać projektu planu do publicznego wglądu. Także późniejsze udzielenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów nie konwaliduje czynności podjętych bez jej uzyskania. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Po 605/07.

Powyższe stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

## Ad. 2

Dokonana przez organ nadzoru analiza uchwały Nr 26/10 Rady Gminy Dębowa Łąka z dnia 15 września 2010 r. w sprawie przystąpienia do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Dębowa Łąka obejmującego część terenu w miejscowości Dębowa Łąka i Łobdowo wykazała, że granice obszaru wyznaczonego na załączniku graficznym są niezgodnie (nie pokrywają się) z granicami obszaru określonymi na rysunkach planu miejscowego, stanowiącymi załączniki Nr 1a i 1b do uchwały Nr 36/14 Rady Gminy Dębowa Łąka z dnia 29 lipca 2014 r. – zgodnie z zapisem § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

Ustawowe wymogi dotyczące uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikają z przepisu art. 14 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W celu ustalenia przeznaczenia terenów, W tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała zawiera część tekstową przesądzającą o zamiarze przystąpienia do sporządzenia planu dla określonego W niej obszaru oraz stanowiący jej integralną część załącznik graficzny, przedstawiający granice obszaru objętego projektem miejscowego planu. Zgodnie z art. 17, W związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wyłącznym przedmiotem uchwały W sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wszczęcie procedury planistycznej oraz określenie, W załączniku graficznym, granic obszaru jakiego będą dotyczyć ustalenia przyszłego planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. z kolei, stosownie do art. 20 ust. 1 zdanie drugie powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

W ocenie organu nadzoru stosując powyższe regulacje prawne przy sporządzaniu projektu miejscowego planu zagospodarowaniu przestrzennego nie można pominąć regulacji uchwały intencyjnej, która zezwała organowi wykonawczemu gminy na podjęcie działań zmierzających do przygotowania planu miejscowego i przeprowadzenia określonej ustawowo procedury planistycznej. Uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę do rozpoczęcia procedury planistycznej (zgodnie z art. 17 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) i zdaniem organu nadzoru uchwała ta, a dokładniej jej załącznik graficzny w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach obszaru jaki będzie objęty planem miejscowym. Istnieje możliwość zmiany obszaru projektu planu miejscowego, ale muszą to być działania podjęte przez właściwy organ i we właściwym trybie. Ustawodawca rozstrzyga, w poszczególnych regulacjach przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o podziale kompetencji w zakresie planowania przestrzennego między radą gminy a organem wykonawczym gminy. Zmiany obszaru objętego projektowanym miejscowym planem dokonuje wyłącznie rada gminy w drodze zmiany uchwały intencyjnej. Zatem wymienione czynności nie mogą być wykonane dowolnie i uznaniowo przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w trakcie realizacji procedury, bowiem działania te stanowią istotne naruszenie prawa.

Przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wprowadzają szczególnych wymagań, co do techniki sporządzania załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy przyjąć, że wyznaczone w nim granice obszaru wskazanego w części opisowej uchwały muszą być maksymalnie precyzyjne, tak aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość podlega ustaleniom planu, czy nie (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011 r., str. 151, wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10). Organ nadzoru stoi na stanowisku, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a dokładnie jej załącznik graficzny stanowiący integralną część uchwały, w sposób jednoznaczny określa i przesądza o granicach terenu, do którego mają się odnosić ustalenia planu. Zgodnie bowiem art. 14 ust. 2 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi formę opisu obszaru objętego projektem planu miejscowego, a jego funkcją jest jednoznaczne wskazanie granic przyszłego planu. Powyższy przepis rozumieć należy w ten sposób, iż to wstępne ustalenie granic obszaru objętego planem jest wiążące w dalszej części procedury uchwalenia planu (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 759/10). Organ planistyczny nie może w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien pokrywać się z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia tego planu,

podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1-2 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (vide: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 4 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 394/08).

Zmiany obszaru objętego projektowanym planem miejscowym może dokonać rada gminy w formie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w niniejszym przypadku nie miało miejsca. Zatem działania te muszą być podjęte przez właściwy organ i we właściwym trybie. Kompetencja do ustalania granic przyszłego opracowania należy wyłącznie do rady gminy i wójt, burmistrz albo prezydent miasta jako organ sporządzający projekt planu jest związany tymi ustaleniami w trakcie prowadzonej procedury planistycznej.

W ocenie nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego w szczególności art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które należy uznać jako naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i właściwości organów w tym zakresie - art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

#### Ad. 3

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia, na mocy, którego ustalenia te powinny określać - parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnie oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

W treści przedmiotowej uchwały dopuszczono możliwość dokonywania scaleń i podziałów nieruchomości (§ 20 ust. 10 uchwały), określając jednak parametry wskazane w ww. rozporządzeniu wyłącznie dla działek budowlanych.

Wskazać w tym miejscu należy, iż pojęcie działka gruntu i działka budowlana stanowią dwa odrębne terminy. Tym samym nie każda działka gruntu będzie stanowiła działkę budowlaną i na odwrót - działka budowlana może się składać z kilku działek gruntu.

Zatem ustalając zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości rada zobligowana była określić parametry działek.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### Ad. 4

Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przepis ten znajduje uszczegółowienie m. in. w § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Przedmiotowa uchwała dopuszcza wydzielanie dróg wewnętrznych (§ 9 pkt 2, § 18 ust. 5, § 19 ust. 7, § 20 ust. 7, § 22 ust. 5, § 23 ust. 6 uchwały), jednakże plan miejscowy nie zawiera ustaleń w zakresie określenia układu komunikacyjnego dróg wewnętrznych. Zgodnie z § 8 ust. 2 cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. w przedmiotowym planie brak wyznaczenia terenów dróg wewnętrznych na rysunku planu.

Zdaniem organu nadzoru, ustawodawca zobowiązując organ stanowiący gminy do określenia zasad budowy systemów komunikacji nie ograniczył tego układu/systemu wyłącznie do dróg publicznych, obejmując nim wszystkie drogi występujące w ramach ustaleń planu, w tym drogi wewnętrzne. Tym samym określenie zasad budowy systemu komunikacji, w tym określenie układu komunikacyjnego wraz z jego parametrami, obejmuje cały układ komunikacyjny występujący w ramach ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a więc również drogi wewnętrzne (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 178/14).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

## Ad. 5

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 4 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Dla wyznaczonych w planie obiektów i terenów wpisanych do rejestru zabytków oraz strefy A ochrony konserwatorskiej wprowadzono zapis cyt.: „podział geodezyjny, planowana nowa zabudowa, zagospodarowanie terenu (nawierzchnie, mała architektura itp.), zmiana dotychczasowego użytkowania gruntów i budynków, nowe nasadzenia, ewentualna wycinka drzew i krzewów, dopuszczalna wyłącznie po wcześniejszym uzyskaniu pozwolenia Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w formie decyzji administracyjnej” (§ 14 ust. 2 pkt 3 uchwały).

Mając na uwadze art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku.

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 we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Ponadto, stosownie do art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Z powyższych ustaleń wynika, że zapisy przedmiotowej uchwały naruszają przepisy § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) dotyczące zamieszczania przepisów ustaw w innych aktach prawnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95, nie publikowany). Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, LEX nr 53377).

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 oraz powołanej ustawy Prawo budowlane. 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 we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 619/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 479/11). w konsekwencji, za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia planu miejscowego, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie (vide: wyrok NSA z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1823/10).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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 w części. w przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Ewa Mes