



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 22 listopada 2018 r.

Poz. 5887

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 122/2018 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 16 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 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 2018 r. poz. 1945)

stwierdzam nieważność

- § 24 ust. 6 pkt 3 w zakresie „reklam, obiektów małej architektury oraz”,
- § 25 ust. 5 w zakresie „obiektów małej architektury (ławki, słupy ogłoszeniowe)”,
- § 28 ust. 5 w zakresie „oraz nośników reklamowych”,
- § 29 ust. 5 w zakresie „obiektów małej architektury (...) oraz nośników reklamowych”,
- § 30 ust. 5 pkt 1 w zakresie „obiektów małej architektury”,
- § 30 ust. 5 pkt 2 w zakresie „oraz nośników reklamowych”,
- § 31 ust. 4 pkt 4 lit. e tiret szóste,
- § 31 ust. 4 pkt 8 lit. a,
- § 31 ust. 6 pkt 2 w zakresie „obiekty małej architektury (...) ogrodzenia”,
- § 31 ust. 6 pkt 9 lit. e w zakresie „obiektów małej architektury”,
- § 32 ust. 5 pkt 1 w zakresie „obiektów małej architektury”,
- § 32 ust. 5 pkt 2 w zakresie „oraz nośników reklamowych”,
- § 33 ust. 4 pkt 7 lit. a,
- § 33 ust. 6 pkt 2 w zakresie „obiekty małej architektury (...) ogrodzenia”,
- § 33 ust. 6 pkt 8 lit. d w zakresie „obiektów małej architektury”,
- § 34 ust. 4 pkt 5 lit. a,
- § 34 ust. 6 pkt 3 w zakresie „obiekty małej architektury (...) ogrodzenia”,
- § 34 ust. 6 pkt 8 lit. d w zakresie „obiektów małej architektury”,
- § 35 ust. 5 pkt 1 w zakresie „obiektów małej architektury”,
- § 35 ust. 5 pkt 2 w zakresie „oraz nośników reklamowych”,
- § 36 w zakresie terenu oznaczonego symbolem 21MN,
- § 36 ust. 2 pkt 2,
- § 36 ust. 8 pkt 1 w zakresie terenu oznaczonego symbolem 21MN,
- § 37 ust. 6 pkt 3 w zakresie „wraz z obiektami małej architektury i ogrodzeniem, o wysokości do 3,0 m”,
- § 37 ust. 6 pkt 5 w zakresie „urządzeń reklamowych”

uchwały Nr LI/311/2018 Rady Miasta Chełmna z dnia 9 października 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 6 terenów położonych w Chełmnie, oraz załącznika nr 6 do ww. uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 21MN.

UZASADNIENIE

Dnia 9 października 2018 r., Rada Miasta Chełmna, 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 LI/311/2018 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 6 terenów położonych w Chełmnie.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 17 października 2018 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 31 października 2018 r., znak: WIR.II.743.4.117.2018.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Przewodniczący Rady Miasta Chełmna w piśmie z dnia 13 listopada 2018 r., znak: GN.6722.1.2018.KG 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 Miasta Chełmna w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 37a powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu;
- 2) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak spójności między częścią tekstową, a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 3) art. 15 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez określenie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego dla działek położonych poza granicami opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 4) § 137 w związku z § 143 powołanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 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 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2067) poprzez powtarzanie i modyfikację przepisów ustawowych;

w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1

Rada Miasta Chełmna w § 24 ust. 6 pkt 3 uchwały, w ramach zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 4ZP (teren zieleni) wprowadziła zakaz m.in. reklam oraz obiektów małej architektury. Ponadto, w § 25 ust. 5 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 5KDZ (teren komunikacji, droga publiczna, klasa zbiorcza), w ramach wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, dopuszczono lokalizację m.in. obiektów małej architektury (ławki, słupy ogłoszeniowe). Z kolei, w § 28 ust. 5 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 8KDD (teren komunikacji, droga publiczna, klasa dojazdowa), w ramach wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, dopuszczono lokalizację m.in. nośników reklamowych. Ponadto, Rada Miasta Chełmna w § 29 ust. 5 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 9KDD (teren komunikacji, droga publiczna, klasa dojazdowa), w ramach wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, dopuszczono lokalizację m.in. obiektów małej architektury oraz nośników reklamowych. Dodatkowo, w § 30 ust. 5 pkt 1 i 2, § 32 ust. 5 pkt 1 i 2, § 35 ust. 5 pkt 1 i 2 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami 10KDL, 12KDL (tereny komunikacji, drogi publiczne, klasa lokalna) oraz 15KDD (teren komunikacji, droga publiczna, klasa dojazdowa), w ramach wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, dopuszczono lokalizację m.in. obiektów małej architektury oraz wprowadzono zakaz lokalizacji m.in. nośników reklamowych. Ponadto, Rada Miasta Chełmna w § 31 ust. 4 pkt 8 lit. a, § 33 ust. 4 pkt 7 lit. a, § 34 ust. 4 pkt 5 lit. a uchwały dla terenów oznaczonych symbolami 11MW/U, 13MW/U, 14MW/U (tereny zabudowy wielorodzinnej, zabudowy usługowej), w ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, wprowadzała zasady lokalizacji nośników reklamowych. Z kolei, w § 31 ust. 6 pkt 2, § 33 ust. 6 pkt 2, § 34 ust. 6 pkt 3 uchwały dopuszczono realizację m.in. obiektów małej architektury oraz ogrodzeń. Dodatkowo, w § 31 ust. 6 pkt 9 lit. e, § 33 ust. 6 pkt 8 lit. d, § 34 ust. 6 pkt 8 lit. d uchwały określono wysokość zabudowy dla obiektów małej architektury – do 3,0 m. Ponadto, w § 37 ust. 6 pkt 3 i 5 uchwały dopuszczono dla terenów oznaczonych symbolami: 17ZP i 18ZP (tereny zieleni) obiekty małej architektury i ogrodzenia o wysokości do 3,0 m oraz wprowadzono zakaz lokalizacji urządzeń reklamowych.

Kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji.

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.

Podkreślić należy, że art. 37a cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu ustalonym przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774) stanowi, że rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Ponadto, organ ten może w ww. uchwale ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych. Zarówno wykładnia językowa, jak i systemowa wskazują jednoznacznie, że uchwała, o której mowa w tym przepisie, to uchwała inna niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dodać należy również, że przepis art. 37a ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym został (w ramach systematyki ustawy) dodany po przepisach odnoszących się do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co wydaje się kluczowe dla oceny odrębnego charakteru omawianych aktów prawnych – to fakt, że ustawodawca przewidział dwie – niezależnie od siebie i całkowicie odrębne procedury zmierzające do uchwalenia obu uchwał. Zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń mogą zostać ustanowione wyłącznie w oparciu o procedurę uregulowaną w art. 37a-37e cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (*vide*: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 339/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 250/18).

Podkreślić należy, że przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2015 r. dopuszczał możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego postanowień dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Na podstawie art. 7 pkt. 3 lit. b przywołanej ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, przepis ten został przez ustawodawcę uchylony. Zasady dotyczące reguł i warunków sytuowania, np. obiektów małej architektury mogą być ustalane, ale wyłącznie w drodze odrębnej – podjętej w oparciu m.in. o przepisy art. 37a ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – uchwały.

Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba, że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy nowelizującej. W przywołanym powyżej artykule ustawodawca zastrzegł, że do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Rada Miasta Chełmna podjęła uchwałę nr XXXIV/200/2017 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 6 terenów położonych w Chełmnie w dniu 25 kwietnia 2017 r. Powyższe oznacza, że organ stanowiący gminy uchwalając przedmiotową uchwałę, był zobowiązany do stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązujących od dnia 11 września 2015 r.

Jak wskazano wyżej, znowelizowane przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują możliwości uregulowania w planie miejscowym zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do którego uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, podjęto po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, nie może zawierać ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 2

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały i załącznika nr 6 do niniejszej uchwały (załącznika graficznego). Rada Miasta Chełmna w § 36 ust. 8 pkt 1 uchwały ustaliła obsługę komunikacyjną terenu oznaczonego symbolem 21MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) z ulicy Strusiej. Z analizy rysunku planu miejscowego, dokonanej przez organ nadzoru wynika, że teren komunikacji, droga publiczna, klasa dojazdowa, oznaczony symbolem 15KDD (ul. Strusia) nie zapewnia bezpośredniej obsługi komunikacyjnej dla terenu 21MN, co potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej 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 treści § 2 pkt 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Z kolei, § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, że 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.

Z przywołanych wyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że projekt planu miejscowego musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej.

Wyżej wymienione uchybienia prowadzić mogą do sytuacji w której mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają wrażenie, że przeznaczenie, zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone (wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu. Część graficzna planu jest „uszczerbowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Rada Miasta Chełmna w § 36 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis cyt. „działki w terenie 21MN należy zagospodarować na powiększenie sąsiednich działek budowlanych zlokalizowanych poza obszarem objętym planem”.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 powołanej 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 przesadzającą 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. Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że uchwała intencyjna określa przedmiot i zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to ustalenia są wiążące dla organu sporządzającego projekt planu miejscowego, tj. wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.

Rada Miasta Chełmna podjęła uchwałę nr XXXIV/200/2017 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 6 terenów położonych w Chełmnie w dniu 25 kwietnia 2017 r., której załączniki graficzne stanowią integralną część uchwały i określają granice przyszłego planu miejscowego.

Dokonana przez organ nadzoru analiza ww. uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 6 terenów położonych w Chełmnie wykazała, że granice obszaru wyznaczonego na załącznikach graficznych są tożsame z granicami obszaru określonymi na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik Nr 6 do uchwały Nr LI/311/2018 Rady Miasta Chełmna z dnia 9 października 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 6 terenów położonych w Chełmnie, o którym mowa w § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały. Zdaniem organu nadzoru, część tekstowa uchwalonego planu miejscowego została jednak poszerzona o ustalenia planistyczne dla działek położonych poza granicami opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Z analizy przywołanego wyżej przepisu wynika, że zarówno ustalenia zawarte w części tekstowej uchwały, jak i jego załącznika graficznego dla danego terenu są ze sobą integralnie związane i powinny w całości zawierać się w granicach planu miejscowego.

Gmina uprawniona jest – w zakresie przyznanych jej kompetencji do władczego i samodzielnego określania przeznaczenia terenów oraz warunków ich zagospodarowania (tzn. władztwo planistyczne gminy). Nie ma ono oczywiście charakteru arbitralnego i nieograniczonego – co konsekwentnie podkreśla się w judykaturze. Obowiązujące przepisy prawa nie zezwalają gminie na dowolność zawartych w planie miejscowym ustaleń. W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez przepisy Konstytucji RP oraz aktów rangi ustawowej w tym zwłaszcza ustawy (o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W ocenie organu nadzoru powyższe uchybienie stanowią istotne naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

Rada Miasta Chełmna w § 31 ust. 4 pkt 4 lit. e tiret szóste przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej wprowadziła następujący zapis cyt. „nakaz wykonania badań archeologicznych podczas planowanego remontu”.

Podkreślić należy, że treść § 31 ust. 4 pkt 4 lit. e tiret szóste niniejszej uchwały stanowi powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych – art. 31 ust. 1a i 2 powołanej 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.

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. wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia: 21 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 589/17, 3 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 473/16).

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*: wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 marca 2016 r., sygn. akt II SA/Łd 16/16, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 1316/15).

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 NSA z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis art. 28 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż 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 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.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
Józef Ramlau
Wicewojewoda