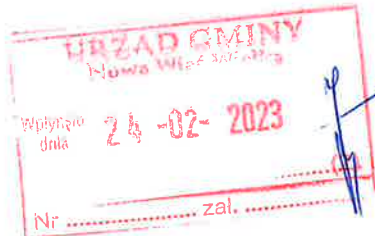




WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WIR.II.743.4.56.2022.JS

Bydgoszcz, 21 lutego 2023 r.



1661. 2023

*Pa 107
P. m.*

24.02.2023

Wojewódzki Sąd Administracyjny

ul. Jana Kazimierza 5

85 – 035 Bydgoszcz

za pośrednictwem

Rady Gminy Nowa Wieś Wielka

Skarżący:

Wojewoda Kujawsko – Pomorski

ul. Jagiellońska 3

85 – 950 Bydgoszcz

Organ administracji:

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka

ul. Ogrodowa 2

86 – 060 Nowa Wieś Wielka

Skarga

na uchwałę Nr XXXVII/371/22 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 23 maja 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kobylarnia S.A.”.

Na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.), zarzucając naruszenie przepisów, w brzmieniu obowiązującym w dacie sporządzenia przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, § 137 w związku z § 143 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 2022 r. poz. 840) oraz art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.), wnoszę o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVII/371/22 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 23 maja 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kobylarnia S.A.” w części, tj. § 7 tej uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w dniu 23 maja 2022 r. podjęła uchwałę Nr XXXVII/371/22 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kobylarnia S.A.”.

Stosownie do przepisu art. 20 ust. 2 u.p.z.p., Wójt Gminy Nowa Wieś Wielka przekazał w dniu 25 maja 2022 r. organowi nadzoru, jakim jest Wojewoda Kujawsko – Pomorski, wymienioną uchwałę wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi. Ocena ta dokonywana jest zgodnie z zasadami nadzoru nad działalnością gminną przewidzianymi w przywołanej wyżej ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

W toku przeprowadzonej oceny, na podstawie przekazanych dokumentów, organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała jest niezgodna z prawem, ponieważ narusza przytoczone na wstępie przepisy w sposób i w stopniu określonym w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w § 7 zaskarżonej uchwały, w ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ustaliła cyt. „(...) dla strefy „W” ochrony archeologicznej, poznaczonej dla rysunku planu, nakaz prowadzenia badań archeologicznych podczas prac ziemnych przy realizacji inwestycji związanych z zabudowaniem i zagospodarowaniem terenu”.

Podkreślić należy, że treść ww. przepisów uchwały stanowią 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.

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. 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 we Wrocławiu z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 545/19).

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 Łodzi z dnia 6 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 76/21, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1025/20).

W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.


Wojewoda Kujawsko-Pomorski, po dokonaniu oceny pod względem zgodności z przepisami prawa zaskarżonej uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, pismem znak: WIR.II.743.4.56.2022.JS z dnia 26 stycznia 2023 r. poinformował Wójta Gminy Nowa Wieś Wielka o stwierdzonych uchybieniach dotyczących zaskarżonego planu miejscowego. Wójt Gminy Nowa Wieś Wielka w piśmie znak: RGG.6721.3.2021.RŁ z dnia 27 stycznia 2023 r. odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii podniesionych przez organ nadzoru.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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 przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w całości lub części.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie gminnym, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 przywołanej ustawy, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Organ nadzoru mając na względzie uchybienie przepisom prawa oraz ich charakter uznał, iż podniesione uchybienie jest na tyle istotne, że stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Nr XXXVII/371/22 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 23 maja 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kobylarnia S.A.” w części, tj. § 7 tej uchwały.

Wobec powyższego wnoszę jak na wstępie.

województwa Kujawsko-Pomorskiego

Piotr Kempinski
Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Załączniki 4:

- 1) odpis skargi;
- 2) uchwała Nr XXXVII/371/22 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 23 maja 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kobylarnia S.A.” wraz z załącznikami;
- 3) akta postępowania nadzorczego (znak: WIR.II.743.4.56.2022);
- 4) dokumentacja prac planistycznych (1 segregator).