



## WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 16 września 2020r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy

w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Elżbieta Piechowiak ( spr. )
Sędziowie	sędzia WSA Joanna Janiszewska-Ziołek sędzia WSA Jarosław Wichrowski
Protokolant	starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 16 września 2020r.

sprawy ze skargi Wojewody Kujawsko-Pomorskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim

z dnia 30 października 2019 r. nr XIII/113/2019

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

**stwierdza nieważność § 6 ust. 5 pkt 3 lit. b oraz § 7 ust. 2 pkt. 2 zaskarżonej uchwały.**



za oryginalne właściwe protokoły  
za zgodność odpisu z oryginałem  
starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak

## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 7 maja 2020 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 30 października 2019 r. Nr XIII/113/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicy Targowej w Sępólnie Krajeńskim. Zarzucił w niej naruszenie przepisów: art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293) i § 137 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 31 ust. 1a i ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r., poz. 282 ze zm.) i wniósł w związku z powyższym o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 5 pkt 3 lit b oraz § 7 ust. 2 pkt 2 tej uchwały.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wyjaśnił, że w przepisie § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 1 UO wprowadzono nakaz rozbiórki istniejących budynków garażowo-gospodarczych. Taki zapis w ocenie strony skarżącej jest niedopuszczalny jako przekraczający ustawowe kompetencje rady gminy i jego wprowadzenie należy traktować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Jeśli natomiast chodzi o przepis § 6 ust. 5 pkt 3 lit b uchwały, przewidujący obowiązek zapewnienia nadzoru archeologicznego w przypadku działalności inwestycyjnej obejmującej prace ziemne (dot. także inwestycji liniowych), Wojewoda wskazał, że przepis ten stanowi powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych – art. 31 ust. 1a i 2 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.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Sępólna Krajeńskiego wskazał, że uznaje za uzasadnione stwierdzenie nieważności uchwały w zakwestionowanej części.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie dotyczy uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Akt ten jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina, wyrażającego się w tym, że może ona samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego bądź to precyzyjne zapisy bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów. Wszelkie jednak czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020, poz. 293 ze zm.), podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Mając na względzie powyższe kryteria kontroli, Sąd stwierdził, że istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego przepisów tj. § 6 ust. 5 pkt 3 lit. b oraz § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej w Sępólnie Krajeńskim z dnia 30 października 2019 r. Nr XIII/113/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego przy ulicy Targowej w Sępólnie Krajeńskim.

Wskazać należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podustawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Prawo miejscowe ma charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, w Konstytucji RP brak jest bowiem delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych. W doktrynie wskazuje się, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84).

Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda różnicowanie ich treści, ale to



zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007, s. 259).

Organ gminy, uchwalając przepisy prawa miejscowego, powinien przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908), stanowiących w myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, źródło powszechnie obowiązującego prawa.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego winien zatem uwzględnić regulacje § 115 i § 135 w zw. z § 143 załącznika do wskazanego rozporządzenia, z których wynika, że w akcie wykonawczym zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym. Powinien także wziąć pod uwagę przepisy § 118 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia stanowiące, że w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym (w ustawie upoważniającej lub w innym akcie normatywnym – innej ustawie, ratyfikowanej umowie międzynarodowej, czy rozporządzeniu) oraz przepisy § 116 i § 136 w zw. z § 143 określające, że w akcie wykonawczym nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych ze wskazanymi aktami normatywnymi, a więc i przepisów modyfikujących ich treści.

Oznacza to, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez radę gminy raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, lecz również modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Jak trafnie wskazał Wojewoda, treść zakwestionowanego w skardze przepisu § 6 ust. 5 pkt 3 lit b uchwały, przewidującego obowiązek zapewnienia nadzoru archeologicznego w przypadku działalności inwestycyjnej obejmującej prace ziemne, stanowi powtórzenie i modyfikacje przepisów ustawowych – tj. art. 31 ust. 1a i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r., poz. 282 ze zm.).

Zgodnie bowiem z ust. 1a przywołanego wyżej art. 31 ustawy o ochronie zabytków osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować:

- 1) roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru lub objętym ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego lub znajdującym się w ewidencji wojewódzkiego konserwatora zabytków albo

- 2) roboty ziemne lub dokonanie zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego
  - jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków.

W świetle natomiast art. 31 ust. 2 cyt. ustawy zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.

Podnieść należy w tym miejscu, że powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych w treści uchwały, jako wysoce dezinformujące, stanowi istotne naruszenie prawa. Takie działania mogą bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba się bowiem liczyć z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Zasadnie Wojewoda zakwestionował również treść przepisu § 7 ust. 2 pkt 2 zaskarżonej uchwały, jako wydanego z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Wyjaśnić w tym miejscu trzeba, że z tego typu uchybieniem niewątpliwie mamy do czynienia w sytuacji uregulowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego materii, co do uregulowania której rada nie miała kompetencji. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zatem każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, a w konsekwencji stanowi również naruszenie zasad sporządzania planu w



rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 marca 2018 r. sygn. akt II OSK 3148/17).

W omawianym przepisie § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały ustalono dla terenu oznaczonego symbolem 1 UO nakaz rozbiórki istniejących budynków garażowo-gospodarczych

Bez wątplenia powyższe zapisy uchwały wykraczają poza określoną przepisami u.p.z.p. treść postanowień planu miejscowego.

Dodać trzeba, że postanowienia miejscowego planu mają charakter norm planowych, co wyklucza możliwość zamieszczania w nich nakazów dotyczących likwidacji istniejących obiektów. Do wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć uprawnione są organy budowlane, o ile spełnione zostaną przesłanki określone w przepisach prawa budowlanego. (por. wyrok NSA z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt II OSK 786/08).

Biorąc pod uwagę zasadność zarzutów strony skarżącej, należało stwierdzić nieważność omawianych wyżej przepisów § 6 ust. 5 pkt 3 lit. b oraz § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały.

Zauważyć przy tym wypada, że podniesionych w skardze uchybień nie zakwestionowała także strona przeciwna, która w odpowiedzi na skargę uznała zarzuty podniesione w skardze za zasadne i wniosła o stwierdzenie nieważności zakwestionowanych przez Wojewodę przepisów zaskarżonej uchwały.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.), orzeczono jak w sentencji wyroku



Na oryginale właściwe podpisać  
za zgodność odpisu z oryginałem  
starszy sekretarz sądowy Ewa Majchrzak