



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 5 sierpnia 2022 r.

Poz. 4015

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 106/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 3 sierpnia 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**

§ 7 pkt 6 lit. g, § 7 pkt 7 lit. e, § 7 pkt 8, § 7 pkt 11 lit. b oraz § 24 pkt 3 uchwały Nr XXXIV/304/2022 Rady Miejskiej w Janikowie z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego części obrębów ewidencyjnych Balice, Ludzisko, gm. Janikowo.

#### **Uzasadnienie**

Dnia 30 czerwca 2022 r., Rada Miejska w Janikowie, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podjęła uchwałę Nr XXXIV/304/2022 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego części obrębów ewidencyjnych Balice, Ludzisko, gm. Janikowo.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 5 lipca 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 28 lipca 2022 r., znak: WIR.II.743.4.117.2022.JS, zobowiązano Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag. Burmistrz Gminy i Miasta Janikowo w piśmie z dnia 29 lipca 2022 r., znak: RIT.GP.6721.06.1.2020.AS 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 Janikowie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego narusza przepisy:

- 1) art. 15 ust. 2 i ust. 3 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wykroczenie poza zakres przedmiotowy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
- 2) art. 27 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez dopuszczenie zmiany przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez przeprowadzenia procedury planistycznej uchwalenia planu miejscowego,
- 3) § 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 2022 r. poz. 840 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.

#### Ad. 1

Rada Miejska w Janikowie w § 7 pkt 11 lit. b przedmiotowej uchwały, w ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, wprowadziła zakaz wtórnych podziałów geodezyjnych niezgodnych z historyczną parcelacją.

W ocenie organu nadzoru wskazany zapis uchwały sprowadza się do określenia zasad podziałów nieruchomości, a dokładniej mówiąc do ograniczenia możliwości dokonywania podziałów nieruchomości na terenie cmentarzy położonych w strefach ochrony konserwatorskiej.

Zdaniem organu nadzoru, powołany wyżej zapis uchwały wykracza poza zakres tzw. „władztwa planistycznego gminy”. Żaden, bowiem przepis prawa nie upoważnia rady gminy do zawierania w planie miejscowym zakazów dokonywania podziałów geodezyjnych nieruchomości (*vide*: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 26 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 1057/20).

Postępowanie scaleniowo – podziałowe i podziałowe zostało unormowane w przepisach cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Warunki przeprowadzenia procedury scalenia i podziału określa art. 102 ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Z kolei, w § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663) określono, że wniosek o podział nieruchomości składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Z przepisu tego nie można wywodzić uprawnienia dla rady gminy do określenia w planie miejscowym możliwych przekształceń nieruchomości, w tym dotyczących parametrów nowych działek. Stanowi on bowiem o kompetencji wójta w sprawach zatwierdzenia projektów podziałów działek. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wskazano, że to nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Plan miejscowy nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczania, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 listopada 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 709/18).

Należy również mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonania tego prawa. Z tego względu przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Należy dodać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w odniesieniu do zasad podziału nieruchomości, upoważnia radę gminy w art. 15 ust. 3 pkt 10 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyłącznie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa, a rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji jego zapisów. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Należy podkreślić, iż postanowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie mogą podlegać

dowolnej, swobodnej wykładni, jako że kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

#### Ad. 2

Rada Miejska w Janikowie w § 24 pkt 3 ww. uchwały wprowadziła następujący zapis cyt. „w przypadku aktualizacji map zagrożenia powodziowego uwzględnienie aktualnych zasięgów obszarów zagrożenia powodzią oraz obszarów narażonych na ryzyko wystąpienia powodzi”.

Przywołany wyżej zapis kwestionowanej uchwały sugeruje możliwość zmiany obowiązującego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez przeprowadzenia przewidzianej przez przepisy prawa procedury planistycznej. Stosownie do art. 27 ww. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Przepis ten wprowadza generalną zasadę, zgodnie z którą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmienia się w takim samym trybie, w jakim został on uchwalony. Zmiana planu jest wyrazem samodzielności gminy w zakresie planowania przestrzennego i gmina może w każdym czasie przystąpić do zmiany planu. Jednakże do każdej zmiany miejscowego planu niezbędne jest podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do zmiany tego planu. Konieczne jest również odpowiednie stosowanie regulacji dotyczących trybu sporządzenia planu, w szczególności art. 17 tej ustawy. Nie oznacza to, iż zmiana planu musi obejmować nowelizację wszystkich merytorycznych treści planu określonych w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, a czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian. W tym kontekście należy podkreślić, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią w jakim trybie przeprowadza się zmianę miejscowego planu i nie daje radzie gminy kompetencji ani możliwości decydowania, czy przeprowadzenie procedury planistycznej jest w danym przypadku konieczne, zasadne i celowe, czy też nie. Za niedozwoloną należy uznać możliwość wprowadzenia zmiany przeznaczenia terenu bez zmiany ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08 trafnie wskazał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności winien stanowić o tym w sposób czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych, oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyraził w wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 1956/20, stanowiąc że jako zmianę w rozumieniu przepisu art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy traktować taką sytuację, gdy ustalenia obowiązującego planu miejscowego mają zostać zastąpione innymi unormowaniami w miejsce dotychczas obowiązujących. Innymi słowy pojęcie „zmiany” dotyczy merytorycznej zmiany regulacji stanowiących miejscową normę prawa czy poprzez zastąpienie jej inną normą czy też poprzez usunięcie, lecz w ramach zachowanej systematyki aktu prawa. W konsekwencji zachowaniu podlega sam akt normatywny, jedynie z innymi regulacjami w porównaniu do aktu sprzed tej zmiany.

Podkreślić również należy, że przepis art. 27 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie różnicuje zmian, których wprowadzenie do obowiązującego planu wymaga zastosowania odpowiedniego trybu ustawy. Każda zmiana ustaleń planu, nawet drobna, odnosząca się do wskaźników miejsc do parkowania czy dostosowania ustaleń planu do przepisów odrębnych, wymaga zachowania określonej ustawą procedury, której pierwszym etapem jest podjęcie uchwały o przystąpieniu do prac planistycznych na podstawie art. 14 ust. 1 ww. ustawy.

W konsekwencji, każda zmiana planu miejscowego jest zmianą przepisu gminnego i wymaga zachowania takich samych warunków, jak przygotowanie samego planu. Nowelizacja miejscowego planu gminy bez przeprowadzenia procedury określonej w art. 17 i nast. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi kwalifikowane naruszenie procedury planistycznej, a tym samym podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości lub w części.

Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 3

Rada Miejska w Janikowie w § 7 pkt 6 lit. g oraz § 7 pkt 7 lit. e przedmiotowej uchwały określając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej wprowadziła nakaz uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie prace związane z zabudową i zagospodarowaniem terenu. Ponadto, ustalono w § 7 pkt 8 uchwały cyt. „(...) w strefach wymienionych w pkt 5 nakaz uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na prowadzenie badań archeologicznych w trakcie prowadzenia prac ziemnych przed uzyskaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem”.

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/Gl 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.

wz. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego  
Wicewojewoda Józef Ramlau