



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 25 maja 2018 r.

Poz. 2407

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.46.2018.DC WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 11 maja 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

Rozdziału 8 „ZASADY OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ZABYTEKÓW, W TYM KRAJOBRAZÓW KULTUROWYCH ORAZ DÓBR KULTURY WSPÓŁCZESNEJ” uchwały Nr XLI/301/18 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 9 kwietnia 2018 r. Rada Miejska w Goniądzu podjęła uchwałę Nr XLI/301/18 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz. Niniejsza uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 kwietnia 2018 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza przedmiotowej uchwały wykazała, iż została ona podjęta z naruszeniem prawa, poprzez brak realizacji warunku uzgodnienia projektu planu Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

W związku z powyższym organ nadzoru w dniu 30 kwietnia 2018 r. wszczął postępowanie nadzorcze.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Burmistrz Goniądza w dniu 9 maja 2018 r. przesłał do organu nadzoru wyjaśnienia co do powyższego zarzutu.

W ocenie Wojewody, poprzedzającej wyjaśnienia Burmistrza, ww. uchwała w sposób istotny naruszała obowiązujący porządek prawny.

Procedura dotycząca uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego znalazła kompleksowe unormowanie w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1073), zwanej dalej upzp, przy czym kolejność czynności wykonywanych przez wójta gminy, po podjęciu uchwały o przystąpieniu do uchwalenia planu, zawarta została w przepisie art. 17 upzp. Jedną z tych czynności jest obowiązek uzgodnienia projektu planu ze szczegółowo wskazanymi organami (art. 17 pkt 6 lit. b upzp), przy jednoczesnym upoważnieniu wójta do określenia terminu, nie krótszego niż 14 dni, do dokonania uzgodnień albo przedstawienia opinii przez te organy (art. 25 upzp).

Zgodnie z art. 17 pkt. 6, lit b, tiret 8 upzp: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) występuje o: (...) uzgodnienie projektu planu z: (...) właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu”.

W dostarczonej wraz z ocenianą uchwałą dokumentacji planistycznej, w części 12, umieszczono tabelę „Wykaz uzgodnień projektu planu zagospodarowania przestrzennego. Wykaz dotyczy zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz.”

W tabeli tej wymieniono wszystkich uzgadniających, daty wystąpienia o uzgodnienie oraz daty uzyskania uzgodnień. W wierszu l.p. 4 tabeli wskazano, że Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków, któremu projekt planu miejscowego do uzgodnienia przekazano 12 września 2017 r., uzgodnił projekt planu dnia 27 września 2017 r. postanowieniem znak: R.5150.82.2017.RS. Organ nadzoru wskazuje, że powyższe stwierdzenie jest niezgodne z treścią postanowienia Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który w istocie nie udzielił uzgodnienia.

W ww. postanowieniu Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków (strona oznaczona 12.4 w części 12 przekazanej dokumentacji) stwierdza: „postanawiam uzgodnić ww. projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz pod następującym warunkiem: Dodania w tekście ww. planu na s.13 w Rozdziale 8. „ZASADY OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ZABYTEKÓW, W TYM KRAJOBRAZÓW KULTUROWYCH ORAZ DÓBR KULTURY WSPÓŁCZESNEJ” w § 19 zapisu: „Działki nr: 13, 320/2, 322, 105, 97, 107, 108, 604, 1095, 1096, 1097, 1098, 1246, 119/1, 119/2, 119/1, 119/2, 1023/1, 680, 684, 545/1, 547, 582/2, 1246, 1360/8, 259/1, 831 położone są na obszarze układu przestrzennego miasta Goniądza wpisanego do rejestru zabytków decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łomży z dnia 18 lipca 1990 r. l.dz. KL.WKZ-5340-16/90. Z uwagi na powyższe w przypadku realizacji inwestycji na ww. działkach mają zastosowanie przepisy odrębne tj. przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. – Dz.U. z 2014 poz. 1446 z późn. zm.).”

Z powyższego wynika, że postanowieniem z dnia 27 września 2017 r. Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków nakazał w odpowiednim miejscu projektu planu dokonać stosownej korekty. Organ nadzoru wskazuje, że aby móc uznać uzgodnienie za dokonane należało zamieścić w projekcie planu wpis, którego żądał organ uzgadniający. Dopiero takie działanie pozwoliłoby uznać przedłożony do uzgodnienia projekt planu za uzgodniony.

Jak zauważa Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków (co podaje w uzasadnieniu do postanowienia znak R.5150.82.2017.RS) „zmiana mpzp przewiduje przeznaczenie ww. działek pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, letniskową, usługową, usługi turystyczne, z dopuszczeniem urządzeń infrastruktury technicznej, w tym telekomunikacyjnej o nieznacznym oddziaływaniu, dróg dojazdowych, parkingów, garaży budynków gospodarczych niezbędnych do obsługi obszaru. Z analizy przedłożonego projektu zmiany mpzp wynika, że zmiana dotyczy między innymi działek nr geod.: 13, 320/2, 322, 105, 97, 107, 108, 604, 1095, 1096, 1097, 1098, 1246, 119/1, 119/2, 119/1, 119/2, 1023/1, 680, 684, 545/1, 547, 582/2, 1246, 1360/8, 259/1, 831, które położone są na obszarze układu przestrzennego miasta Goniądz wpisanego do rejestru zabytków decyzją Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łomży z dnia 18 lipca 1990 r. l.dz. KL.WKZ-5340-16/90. Po rozpatrzeniu pisma Burmistrza Goniądza z dnia 8 września 2017 r. znak: OZP.6722.2.2016 Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków w Białymstoku stwierdził, że jakkolwiek ww. projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz zapewnia właściwą ochronę ww. zabytku, tj. obszaru układu przestrzennego miasta Goniądz (...), w tekście ww. projektu planu na s. 13 w Rozdziale 8. „ZASADY OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ZABYTEKÓW, W TYM KRAJOBRAZÓW KULTUROWYCH ORAZ DÓBR KULTURY WSPÓŁCZESNEJ” w § 19 zabrakło zapisu, że układ przestrzenny miasta Goniądza jest zabytkiem wpisanym do rejestru zabytków, co ma szczególne znaczenie w przypadku planowania inwestycji na zabytkowym obszarze, ponieważ mają tu zastosowanie przepisy odrębne”.

Organ nadzoru po przeanalizowaniu przedłożonej uchwały Nr XLI/301/18 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz stwierdził brak wpisu, jakiego żądał organ uzgadniający, tj. Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków.

Kwestionowany Rozdział 8 „ZASADY OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ZABYTEKÓW, W TYM KRAJOBRAZÓW KULTUROWYCH ORAZ DÓBR KULTURY WSPÓŁCZESNEJ” § 19 brzmi „W przypadku odkrycia – podczas prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych – przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, należy wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot, zabezpieczyć ten przedmiot i miejsce jego odkrycia przy pomocy dostępnych środków i niezwłocznie zawiadomić o tym Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków i Burmistrza Goniądza.”

Powyższe wskazuje jednoznacznie, że w rozdziale 8 kwestionowanej uchwały nie umieszczono zapisu, który jest niezbędny by móc uznać uzgodnienie za dokonane.

Powyższe zdaniem organu nadzoru stanowiło istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planów miejscowych.

Do powyższego zarzutu odniósł się Burmistrz Goniądza w swoim piśmie z dnia 9 maja 2018 r. znak OZP.6722.2.2016 wyjaśniając, że przedmiotowe uzgodnienie warunkowe Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków wpłynęło do Urzędu Miejskiego po upływie czternastodniowego terminu jaki Burmistrz Goniądza określił w piśmie z dnia 8 września 2017 r. znak: OZP.6722.2.2016, którym to przedłożył PWKZ projekt planu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz do uzgodnienia. Niniejsze pismo wpłynęło do PWKZ w dniu 12 września 2018 r. Owszem Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem warunkowo uzgodnił projektu planu, uczynił to jednak dopiero w dniu 27 września 2017 r., a zatem jeden dzień po terminie ustalonym przez Burmistrza.

Organ nadzoru przychylił się do przedłożonych wyjaśnień w tym zakresie, uznając tym samym, że Burmistrz działając na podstawie art. 25 ust. 2 upzp zasadnie uznał projekt za uzgodniony.

Należy zgodzić się z twierdzeniem zawartym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (sygn. akt. II SA/Kr 535/07), że „terminowe uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy do kompetencji i obowiązków właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Skoro organ lekceważył swoje obowiązki lub nieterminowo je wykonuje to winien ponosić tego stosowne konsekwencje. Przewiduje je zresztą ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wskazuje, iż nieprzedstawienie stanowiska lub warunków w określonym terminie oznacza uzgodnienie projektu”.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2017 r. poz. 2187), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 upzp., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione.

Burmistrz Goniądza w swoim piśmie zwraca uwagę, że „otrzymane po terminie uzgodnienie WKZ jest nieważne, ale w sytuacji projektu zmiany planu miasta Goniądz nie ma to żadnego znaczenia, ponieważ warunki jakie zgłosił WKZ w spóźnionym uzgodnieniu są przecież spełnione w obowiązującym planie zagospodarowania miasta Goniądz, w którym uwzględnia się fakt wpisania do rejestru zabytków układu przestrzennego miasta Goniądz, na którym położone są działki będące przedmiotem zmiany planu. Zmiana planu nie obejmuje zmiany zasad ochrony zabytków zapisanych w planie, więc one dalej obowiązują, co także zauważył WKZ (...). W końcowej części uchwały w sprawie zmiany planu wpisano, że uchwała w sprawie planu z 2004 r. traci moc tylko w zakresie ustalonym w niniejszej uchwale, a więc wszystkie ustalenia zawarte w planie uchwalonym w 2004 r. dotyczące ochrony zabytków, dalej obowiązują i w tym zakresie zmiana planu nie narusza interesów WKZ”.

Organ nadzoru w żadnej mierze nie zgadza się z powyższym twierdzeniem. Zawarcie bowiem w kwestionowanej uchwale Nr XLI/301/18 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz, rozdziału 8 w treści przywołanej powyżej, zgodnie z § 30 powoduje utratę mocy zapisów odnoszących się do zabytków oraz zasad ich ochrony zawartych w uchwale Nr XIX/75/04 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 28 kwietnia 2004 r. o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz.

**Art. 27.** upzp ustanawia zasadę, że zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, a art. 34 ust.1 stanowi, że wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu. „Przepis art. 34 jest wyrazem zasady, iż dla danego terenu może obowiązywać tylko jeden plan miejscowy. Jednocześnie w piśmiennictwie zwraca się słusznie uwagę na to, że regulacja ta nie dotyczy sytuacji, w której nowe ustalenia planistyczne są wprowadzane w drodze nowelizacji (zmiany) planu miejscowego, gdyż w takim przypadku nowelizacja polega na zastąpieniu wcześniejszych regulacji ustaleniami wprowadzanymi w wyniku zmian (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt. II OSK 188/12)”.

Należy wyraźnie podkreślić, że § 19 uchwały Nr XLI/301/18 stanowi jedynie o „odkryciu – podczas prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych – przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem (...)”. Mówi więc o sytuacjach, które mogą się wydarzyć w przyszłości. Tak zredagowany przepis w żadnej mierze nie chroni zabytków już znajdujących się na terenie działek, które swym zakresem obejmuje zmiana planu.

Organ nadzoru podkreśla, że dotychczasowy sposób ochrony zabytków wpisanych do rejestru zabytków układu przestrzennego miasta Goniądz jest w sposób prawidłowy ujęty oraz uzgodniony w uchwale Nr XIX/75/04 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 28 kwietnia 2004 r. o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz. Wskazany jest wyeliminowanie z obiegu prawnego Rozdziału 8 „ZASADY OCHRONY DZIEDZICTWA KULTUROWEGO I ZABYTEKÓW, W TYM KRAJOBRAZÓW KULTUROWYCH ORAZ DÓBR KULTURY WSPÓŁCZESNEJ” uchwały Nr XIX/75/04 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 28 kwietnia 2004 r. o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz, a tym samym pozostawienie w mocy ustaleń dotyczących ochrony zabytków w zakresie ustalonym uchwałą Nr XIX/75/04 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 28 kwietnia 2004 r. o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że redakcja § 19 uchwały Nr XLI/301/18 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 9 kwietnia 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Goniądz, stanowi powtórzenie oraz modyfikację zapisów ustawy. W świetle art. 32 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: „*Kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).*”.

W ocenie organu nadzoru wszelkie kompetencje i formy działania w przypadku odkrycia jakiegokolwiek znaleziska archeologicznego, określa ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zaś sformułowanie ustaleń w tym zakresie, stanowi przekroczenie kompetencji organu.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się 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. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem

w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex interior non derogat legi superiori*).

Podsumowując należy podkreślić z całą stanowczością, że wykładnia przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do wniosku, iż wolą ustawodawcy jest racjonalne gospodarowanie przestrzenią, tj. takie gospodarowanie, które w swej istocie prowadzi do kształtowania ładu przestrzennego, a na gruncie niniejszej sprawy również do ochrony zabytków. Wobec powyższego zasadne jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego.

W pozostałym zakresie odstępuje się od stwierdzenia nieważności uchwały.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
**Zofia Silwonik**