



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

Bydgoszcz, 20 marca 2026 r.

Pan
Tomasz Chymkowski
Burmistrz Brześcia Kujawskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.25.2026

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2 uchwały nr XXI/159/2026 Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim z dnia 19 lutego 2026 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Brześć Kujawski na lata 2026-2029

UZASADNIENIE

W dniu 19 lutego 2026 r. Rada Miejska w Brześciu Kujawskim działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153, 1436 - dalej u.s.g.) i art. 87 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz.1292 dalej u.o.z.) podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami Gminy Brześć Kujawski na lata 2026-2029.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 25 lutego 2026.

Zawiadomieniem z 9 marca 2026 znak: WNK.IV.4131.25.2026 organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Burmistrz przekazał stanowisko w sprawie.

Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę wszczęcia postępowania nadzorczego stanowi przyjęcie przez Radę Miejską Brześcia Kujawskiego niewłaściwego sposobu wejścia w życie uchwały tj. określenie w § 3 ust. 2, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.”, czyli zakwalifikowanie jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Tym samym rada określiła termin wejścia w życie uchwały w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz.1461 - dalej u.o.a.n.) tj. właściwy aktom prawa miejscowego.

Należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.o. - gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy tylko i wyłącznie na

podstawie upoważnień ustawowych. W ust. 2 tego przepisu ustawodawca wskazał zaś, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, organizacji urzędów i instytucji gminnych, zasad zarządu mieniem gminy oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej.

Analiza powołanych podstaw prawnych oraz postanowienia uchwały prowadzi do wniosku, że nie ma ona charakteru aktu prawa miejscowego. Nie mieści się bowiem w żadnej z wymienionych wyżej kategorii art. 40 ust. 2 u.s.g. Organ stanowiący gminy przyjmuje gminny program opieki nad zabytkami na podstawie art. 87 ust. 3 u.o.z. Uchwała wraz ze stanowiącym jej integralną część programem opieki nad zabytkami, jest zatem aktem prawnym, konkretyzującym zadania gminy i sposoby ich realizacji w zakresie odpowiadającym ww. postulatowi, a jej zapisy nie mają charakteru normatywnego.

Jak stwierdził WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 15.03.2018 r., II SA/Gd 767/17 „(...) wprowadzenie uchwalenie programu opieki nad zabytkami ma charakter obligatoryjny, ale program taki nie ma statusu prawa miejscowego, ponieważ nie może stanowić samodzielnej podstawy rozstrzygnięć władczych względem jednostek spoza aparatu administracji publicznej (...)”.

Samorządowe programy opieki nad zabytkami zaliczyć należy do przewidzianej w art. 13 pkt 10 u.o.a.n., kategorii „innych aktów prawnych” ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Takim przepisem szczególnym w tym przypadku jest art. 87 ust. 4 u.o.z. (por. wyroki WSA z dnia 11.02.2016 r., II SA/Ol 1412/15, z dnia 11.01.2023 r., II SA/Łd 612/22, wyrok NSA z dnia 16.02.2021 r., II OSK 1968/18).

Należy również zwrócić uwagę, że istotną cechą programu opieki nad zabytkami jest ich dezaktualizacja, gdyż okres obowiązywania programu wynosi 4 lata (art. 87 ust.1 u.o.z.), co także odróżnia go od aktów prawa miejscowego. Określony w art. 87 ust. 4 u.o.z. wymóg ogłoszenia programu w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie przesądza o powszechnie obowiązującym charakterze mając charakter wyłącznie informacyjny. Sam program opieki nad zabytkami jest tylko i wyłącznie aktem kierownictwa wewnętrznego. Program to plan, określający cele i kierunki działań oraz zadania w zakresie ochrony zabytków, opieki nad nimi, a także warunki i sposób ich realizacji. Zawiera więc on pewne wytyczne dla gminy podejmującej działania służące szeroko pojętej opiece nad zabytkami.

Zdaniem organu nadzoru uchwała powinna wejść w życie z dniem podjęcia i zostać ogłoszona w związku z art. 87 ust. 4 u.o.z. w dzienniku urzędowym województwa kujawsko-pomorskiego.

Wyeleminowanie § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały nie powoduje problemów z określeniem daty wejścia w życie uchwały gdyż akt taki wchodzi w życie z dniem podjęcia (...). Naruszenie to nie pociąga za sobą skutków w postaci konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały (por. wyrok WSA z dnia 11.01.2023 r., II SA/Łd 612/22).

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 u.s.g.: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.” W wykładni tego przepisu podkreśla się kryterium istotnego naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie prawa ustrojowego oraz prawa materialnego czy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał.

W sytuacji, gdy treść przedmiotowej uchwały w części w sposób istotny narusza ww. przepisy, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski

Michał Sztybel