



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 czerwca 2025 r.

Poz. 3038

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-N.4131.119.5.2025.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 czerwca 2025 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.),

stwierdzam nieważność

§ 8 pkt 8 lit. i uchwały nr XIV/209/25 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 17 kwietnia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego część obrębu Żerniki Wrocławskie w rejonie centrum miejscowości, gmina Siechnice – etap II.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 17 kwietnia 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940), art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688 oraz z 2024 r. poz. 1824), w związku z uchwałą nr XVI/133/12 Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 30 stycznia 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego część obrębu Żerniki Wrocławskie w rejonie centrum miejscowości, gmina Siechnice, Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę nr XIV/209/25 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu obejmującego część obrębu Żerniki Wrocławskie w rejonie centrum miejscowości, gmina Siechnice – etap II*, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona Wojewodzie Dolnośląskiemu dnia 24 kwietnia 2025 r. za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. Z kolei dokumentacja prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Dolnośląskiego dnia 29 maja 2025 r. (przekazana pismem Dyrektora Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości w Urzędzie Miejskim w Siechnicach z dnia 29 maja 2025 r., znak WPN.6721.6.2022.AS – przez ePUAP).

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie planu ogólnego (w poprzednim stanie prawnym: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), a także miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 8 pkt 8 lit. i uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”, w związku z art. 18 ust. 2 pkt 2 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292) oraz art. 39 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego do określenia zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków.

Na wstępie podkreślić należy, że podstawy nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawodawca wskazał w art. 28 ust. 1 ustawy. Zgodnie z jego treścią, istotne naruszenie zasad sporządzania planu ogólnego lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Przeprowadzona ocena zgodności z prawem niniejszej uchwały, tj. pod kątem art. 28 ust. 1 ustawy, pozwala stwierdzić, że Rada Miejska w Siechnicach, uchwalając przedmiotowy plan zagospodarowania przestrzennego, naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

W § 8 pkt 8 lit. i uchwały Rada Miejska w Siechnicach, ustalając zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, wprowadziła postanowienia dla obiektu ujętego w gminnej ewidencji zabytków, wskazując, że *„wszelkie prace budowlane a także zmiany funkcji w/w obiektów należy uzgadniać z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków.”*.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, jednym z obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego zostały ustalone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z dnia 26 sierpnia 2003 r. (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem”. W § 4 pkt 4 rozporządzenia określono, 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.

Przytoczone powyżej regulacje wyznaczają granice upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego regulacji w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Adresat upoważnienia nie może zatem wykraczać poza dopuszczalny zakres przyznanej mu kompetencji.

Tymczasem, zestawiając ze sobą regulacje ustawy z postanowieniami uchwały należy stwierdzić, że w zakresie wskazanym w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy nie mieści się uprawnienie rady gminy do nakładania na właścicieli terenów, w uchwale będącej aktem prawa miejscowego, ściśle określonych obowiązków, polegających na konieczności uzgadniania z innym organem administracji publicznej, np. jak w rozpatrywanym przypadku – prac budowlanych lub zmiany funkcji obiektu ujętego w gminnej ewidencji zabytków. Organ stanowiący gminy nie ma w ogóle kompetencji do kreowania obowiązku uzgadniania jakichkolwiek działań inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem terenów z jakimkolwiek organem. Wynika to zarówno z braku możliwości nałożenia na właściciela obowiązku uzgadniania (który musi zawsze wynikać z ustawy), jak i braku możliwości nakładania na inne organy administracji publicznej (tu: właściwy miejscowo konserwator zabytków) obowiązku dokonywania takiego uzgodnienia, gdyż także kompetencje organów administracji publicznej powinny być regulowane ustawowo.

Zasady prowadzenia robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru reguluje ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, która reguluje również zasady prowadzenia robót budowlanych przy obiektach zabytkowych ujętych w gminnej ewidencji zabytków. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 25 ust. 1 stanowi jedynie o obowiązku posiadania uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym oraz programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości, w przypadku zagospodarowania na cele użytkowe zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru. Z kolei art. 36 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nakłada, w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru, obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków. Artykuł 39 ustawy Prawo budowlane stanowi natomiast, że prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, natomiast w stosunku do obiektów budowlanych niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, wydanie pozwolenia na budowę wymaga, od organu administracji architektoniczno-budowlanej, uzgodnienia z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Jak wynika z powyższego, na gruncie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy Prawo budowlane, zarówno katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków, jak i formy jego działania są ściśle określone, i ani z przepisów tych ustaw, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych warunków. Za niedopuszczalne należy uznać zatem wprowadzenie w akcie prawa miejscowego ogólnego nakazu uzgodnienia wszelkich prac budowlanych, jak też zmiany funkcji obiektu ujętego w gminnej ewidencji zabytków, w przypadku, gdy ustawa ściśle określa przypadki, w których konieczne jest uzyskanie pozwolenia na prowadzenie robót oraz te, w których konieczne jest uzgodnienie. Wskazać przy tym należy, że uzgodnienie, o którym mowa w art. 39 ustawy Prawo budowlane dotyczy wydania pozwolenia na budowę, i uzgodnienie to wymagane jest od organu administracji architektoniczno-budowlanej, a nie od inwestora. Tym samym regulacja uchwały może wprowadzać w błąd zarówno potencjalnych inwestorów, co do przebiegu procesu inwestycyjnego, jak i prowadzić do nałożenia na nich obowiązków niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi.

W toku postępowania nadzorczego Gmina Siechnice wyjaśniła, że zapis § 8 pkt 8 lit. i w uchwale został wprowadzony zgodnie z wnioskiem Dolnośląskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu z dnia 21 marca 2013 r. Wyjaśnienia złożone w przedmiotowym zakresie, w świetle argumentów wskazanych powyżej, nie zasługują jednak na uwzględnienie. Organ stanowiący gminy posiada kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wobec obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków, rozwiązań niezbędnych do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu. Podstawę prawną takiego działania stanowi m.in. art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Niemniej jednak realizacja wskazanej normy kompetencyjnej nie może naruszać regulacji prawnych zawartych w innych aktach powszechnie obowiązującego prawa rangi ustawowej.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały determinuje art. 15 ust. 2-5 ustawy, w którym wskazany został zakres przedmiotowy planu miejscowego. Unormowanie to stanowi również podstawę, dokonywanej zgodnie z art. 28 ustawy, weryfikacji zgodności uchwały z prawem. Jeżeli bowiem plan miejscowy został sporządzony z istotnym naruszeniem zasad jego sporządzania, to uchwała organu stanowiącego gminy jest nieważna w całości lub części. Plan miejscowy przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Siechnicach narusza zasady sporządzania takiego aktu prawa miejscowego, co powodowało konieczność stwierdzenia nieważności w części.

Zastosowana w uchwale koncepcja realizacji jednego z obligatoryjnych elementów planu miejscowego narusza zatem zasadę sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy, w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia, a także regulowaną w art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W związku z tym, że uchwalony nakaz uzgodnienia wszelkich prac budowlanych, jak i zmiany funkcji obiektu ujętego w gminnej ewidencji zabytków (tu: dawny budynek Szkoły Podstawowej w zespole szkolnym z ok. 1920 r. ul. Kolejowa 7a), z właściwym miejscowo konserwatorem zabytków stoi w sprzeczności z przepisami powszechnie obowiązującymi w obszarze ochrony obiektów zabytkowych, tj. art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 39 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 8 pkt 8 lit. i uchwały.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
Anna Żabska