



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 maja 2024 r.

Poz. 3008



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IF-II.4131.20.2024.IK WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 maja 2024 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Rudnik z dnia 25 kwietnia 2024 r. Nr XLIX/422/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudnik dla części miejscowości Wierzbica w części obejmującej jej § 16 ust. 2.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Rudnik z dnia 25 kwietnia 2024 r. Nr XLIX/422/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudnik dla części miejscowości Wierzbica w części obejmującej jej § 16 ust. 2.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Rudnik z dnia 25 kwietnia 2024 r. Nr XLIX/422/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2024 r.

Powołując się na przepis art. 18 ust. 2 pkt. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 609) oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977 ze zm.) w związku z 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) Rada Gminy Rudnik uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Rudnik dla części miejscowości Wierzbica.

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Gminy Rudnik organ nadzoru zobligowany był w pierwszej kolejności do ustalenia, które z przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu będą miały do niej zastosowanie. Należy wskazać, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym została istotnie zmieniona przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (dalej jako ustawa zmieniająca). Zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy zmieniającej do spraw dotyczących opracowania i uchwalania aktów planowania przestrzennego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy

dotychczasowe, natomiast zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, czyli 24 września 2023 r.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji planistycznej wykazała, że do opracowania miejscowego planu przystąpiono w dniu 15 lipca 2020 r. (uchwała Rady Gminy Rudnik Nr XVIII/152/2020), a o opinii i uzgodnienia wystąpiono w dniu 22 lutego 2022 r., tym samym do przedmiotowego planu nie mają zastosowania przepisy ustawy zmieniającej. Dlatego też organ nadzoru dokonał oceny legalności przedmiotowego planu z pominięciem zmian wprowadzonych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawą zmieniającą.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w precyzyjny i szczegółowy sposób normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również organy właściwe do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i 17 ustawy).

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XLIX/422/2024 Rady Gminy Rudnik została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez przekroczenie upoważnienia ustawowego w zakresie określenia zasad ochrony zabytków oraz modyfikację przepisów upoważniających.

Zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczą całego aktu obejmującego część graficzną i tekstową, zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej. Zawartość planu miejscowego określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, natomiast standardy dokumentacji planistycznej określa art. 16 ust. 1 ustawy oraz wydane, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w ust. 2 tego artykułu, rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2404). Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że w analizowanym przypadku zastosowanie znajdzie poprzednio obowiązujące rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z §12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do projektów planów miejscowych sporządzanych lub zmienianych na podstawie uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu miejscowego podjętej przed dniem 24 grudnia 2021 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.

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. 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. Z kolei jak wynika z treści art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w strategiach, analizach, planach i studiach, o których mowa w ust. 1, w szczególności określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochrony przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu.

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 wykroczyć poza dopuszczalny zakres przyznanej mu kompetencji.

Tymczasem w § 16 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Rudnik wskazała iż „*Wszelka działalność inwestycyjna prowadzona w obszarze objętym ochroną konserwatorską poprzez wpis do rejestru zabytków wymaga uzyskania pozwolenia Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków*”.

Zestawiając ze sobą regulacje ustawy z postanowieniami § 16 ust. 2 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.

Równocześnie wskazać należy, że zasady prowadzenia robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru reguluje ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725), która reguluje również zasady prowadzenia robót budowlanych przy obiektach zabytkowych ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Przepis art. 36 ust. 1 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 (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 318/11).

Ponadto przepis art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane stanowi, iż 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.

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. Na marginesie wskazać również należy, że uchwalony § 16 ust. 2 uchwały przepis, może wprowadzać w błąd potencjalnych inwestorów - co do przebiegu procesu inwestycyjnego, jak i prowadzić do nałożenia na nich obowiązków niezgodnych z przepisami powszechnie obowiązującymi.

Należy również podkreślić, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i musi być kształtowany zgodnie z podstawowymi zasadami prawodawczymi.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, rada gminy posiada uprawnienie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść podjętej uchwały, a tym

samym kompetencje przysługujące radzie gminy determinuje art. 15 ust. 2-4 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.

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 art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, 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 sytuacji, w których wymagane jest pozwolenie organu konserwatorskiego na prowadzenie działalności inwestycyjnej.

Podsumowując, wskazane istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/422/2024 Rady Gminy Rudnik we wskazanej części.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

WOJEWODA LUBELSKI

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Rudnik
2. Przewodniczący Rady Gminy Rudnik