



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 kwietnia 2025 r.

Poz. 2404



Lublin, dnia 28 kwietnia 2025 r.

WOJEWODA LUBELSKI
IF-II.4131.23.2025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Rady Miasta Lublin z dnia 20 marca 2025 r. Nr 289/IX/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część I D – Szerokie – etap II w części obejmującej jej § 13 ust. 4 pkt 1 lit. f w zakresie słów: „wyłącznie na zasadach określonych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie ich lokalizacji, ilości, formy oraz użytych materiałów”.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr 289/IX/2025 Rady Miasta Lublin z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część I D – Szerokie – etap II w części obejmującej jej § 13 ust. 4 pkt 1 lit. f w zakresie słów: "wyłącznie na zasadach określonych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie ich lokalizacji, ilości, formy oraz użytych materiałów".

Uzasadnienie

Uchwała Nr 289/IX/2025 Rady Miasta Lublin została dostarczona wraz z dokumentacją prac planistycznych organowi nadzoru w dniu 27 marca 2025 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i z art. 67 ust. 3 pkt 4 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 Miasta Lublin uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część I D – Szerokie – etap II.

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Miasta Lublin 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).

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji planistycznej, wykazała, że do przedmiotowej uchwały zastosowanie będą miały przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu dotychczasowym.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 289/IX/2025 Rady Miasta Lublin z dnia 20 marca 2025 r. została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Pojęcie „zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” interpretowane jest jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. [w:] CBOSA).

Uchwała Nr 289/IX/2025 Rady Miasta Lublin z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część I D – Szerokie – etap II w istotny sposób narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

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 ww. 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.

Rada Miasta Lublin uchwałą Nr 289/IX/2025 wyznaczyła teren zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczony symbolem 1U(MN) dla którego w § 13 ust. 4 zawarła ustalenia w zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, w związku z występowaniem w granicy terenu obiektów i obszarów ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Wprowadzając w tym zakresie stosowne uregulowania Rada zobligowana była do działania w granicach zakaślonych prawem mając na uwadze nie tylko art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale również przepisy ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1292) oraz art. 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 z późn. zm.).

Wśród ustalonych uchwałą zasad odniesiono się do kwestii dopuszczenia możliwości realizacji instalacji odnawialnych źródeł energii na obiekcie ujętym gminnej ewidencji zabytków – budynek cegielni, w § 13 ust. 4 pkt 1 lit. f uchwały Nr 289/IX/2025 wskazano „dopuszczenie możliwość realizacji instalacji odnawialnych źródeł energii wyłącznie na zasadach określonych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie ich lokalizacji, ilości, formy oraz użytych materiałów”.

W związku z powyższymi ustaleniami kompetencję w zakresie określania zasad realizacji odnawialnych źródeł energii na obiekcie wpisanym do gminnej ewidencji zabytków Rada Miasta Lublin przyznała Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków.

Zestawiając ze sobą regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z przywołanym powyżej postanowieniem planu, wskazać należy, 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. Upoważnienie dla organu stanowiącego gminy nie obejmuje również możliwości nakładania na inne organy administracji publicznej (tu: Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków) obowiązku dokonywania określonych działań, gdyż takie kompetencje organów administracji publicznej winny być regulowane ustawowo.

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.

Ponadto, stosownie do art. 39 ust. 1 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.

W art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane wskazane zostało natomiast, iż "W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków".

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, w jakich przypadkach wymagane jest uzyskanie uzgodnienia bądź pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu jego unormowania na inne przypadki niż te, które zostały określone w materii ustawowej. Nie ulega wątpliwości, iż 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 obowiązujących prawa rangi ustawowej.

W odniesieniu do obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków wojewódzki konserwator zabytków jest uprawniony jedynie do uzgodnienia pozwolenia na budowę zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, nie ma zatem jakichkolwiek podstaw do nakładania na Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków obowiązku określania zasad lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii, ich ilości, formy oraz użytych materiałów na budynkach ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

W tym miejscu należy wskazać, iż w związku z rosnącym zainteresowaniem instalacjami odnawialnych źródeł energii również przy obiektach zabytkowych, Generalny Konserwator Zabytków pismem z dnia 15 maja 2023 r., znak: DOZ-KiNK.6521.27.2020.EZ określił wytyczne w przedmiocie udzielania pozwoleń na umieszczanie instalacji fotowoltaicznych w obiektach zabytkowych lub w ich otoczeniu. Zgodnie z tymi wytycznymi „*W przypadku obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków lokalizacja paneli fotowoltaicznych może zostać dopuszczona pod warunkiem, że nie obniżają wartości historycznej, artystycznej lub naukowej na podstawie której dany budynek został uznany za zabytek oraz nie wprowadzają znaczących elementów dysharmonijnych w jego otoczenie. Należy przy tym mieć na uwadze, że w odniesieniu do obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków wojewódzki konserwator zabytków jest uprawniony jedynie do uzgadniania pozwoleń na budowę, zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Z kolei pozwolenia na budowę wymagać będzie co do zasady jedynie lokalizacja urządzenia o mocy zainstalowanej powyżej 50 kW*".

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Zastępca Prezydenta Miasta Lublin pismem z dnia 23 kwietnia 2025 r. znak: PL-FP.6721.3.2013 złoży wyjaśnienia wskazując, iż projekt planu w zakresie ustaleń dotyczących ochrony konserwatorskiej budynku cegielni ujętej w gminnej ewidencji zabytków uzyskał pozytywne uzgodnienia z Lubelskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków i Miejskim Konserwatorem Zabytków.

Wskazać należy, iż organ nadzoru w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego nie podnosił kwestii braku takiego uzgodnienia, a jedynie wskazywał na przekroczenie kompetencji Rady Miasta Lublin w zakresie przyznania Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków określania zasad realizacji odnawialnych źródeł energii na obiekcie wpisanym do gminnej ewidencji zabytków, nie uregulowanych w żaden sposób ustawowo. Okoliczność, iż zapisy planu przyjęte z przekroczeniem upoważnienia przysługującego organowi

stanowiącemu gminy uzyskały uzgodnienie konserwatora zabytków nie powoduje, iż należy uznać je za zgodne z prawem. W związku z powyższym złożone wyjaśnienia w ocenie organu nadzoru nie zasługują na uwzględnienie.

Raz jeszcze podkreślić należy, iż organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do kreowania obowiązku uzyskiwania jakichkolwiek pozwoleń związanych z zagospodarowaniem terenów z jakimkolwiek organem. Wynika to zarówno z braku możliwości nałożenia na właściciela obowiązku uzyskiwania pozwoleń (który musi zawsze wynikać z ustawy), jak i braku możliwości nakładania na inne organy administracji publicznej obowiązku ich udzielania, gdyż także kompetencje organów administracji publicznej wynikają wyłącznie z ustaw.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Lublin z dnia 20 marca 2025 r. Nr 289/IX/2025 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część I D – Szerokie – etap II w części obejmującej jej § 13 ust. 4 pkt 1 lit. f w zakresie słów: „wyłącznie na zasadach określonych przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w zakresie ich lokalizacji, ilości, formy oraz użytych materiałów” jest uzasadnione.

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

Wojewoda Lubelski

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

1. Wójt Gminy
2. Przewodniczący Rady Gminy