



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 grudnia 2025 r.

Poz. 5703



WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.59.2025

Lublin, dnia 5 grudnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XV/149/2025 Rady Gminy Wisznice z dnia 27 października 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznice w części obejmującej jej: §9 ust. 5 pkt 1 w zakresie słów „na prowadzenie robót ziemnych inwestycyjnych należy uzyskać warunki Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”; §9 ust. 5 pkt 2; §9 ust. 10 pkt 7 w zakresie słów „SPEF”; §12 ust. 5 pkt 1; §13 ust. 5 pkt 1.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436) 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 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XV/149/2025 Rady Gminy Wisznice z dnia 27 października 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Wisznice w części obejmującej jej:

- §9 ust. 5 pkt 1 w zakresie słów „na prowadzenie robót ziemnych inwestycyjnych należy uzyskać warunki Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków”
- §9 ust. 5 pkt 2
- §9 ust. 10 pkt 7 w zakresie słów „SPEF”
- §12 ust. 5 pkt 1
- §13 ust. 5 pkt 1.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru, razem z dokumentacją prac planistycznych, w dniu 5 listopada 2025 r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 oraz art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. 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 Wisznice uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wisznice.

Jak stanowi art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p) zmiana planu ogólnego lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. 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.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XV/149/2025 Rady Gminy Wisznice 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 XV/149/2025 w istotny sposób narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 5 rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021, poz. 2404).

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 5 ww. rozporządzenia określono, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej zawierają określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Przytoczone 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 Rada Gminy Wisznice uzależniła możliwość dokonywania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od stanowiska Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków:

- §9 ust. 5 pkt 1 „na terenie oznaczonym symbolem 1PEF obowiązuje ochrona stanowiska archeologicznego Polubicze 32 AZP 66-86, na prowadzenie robót ziemnych inwestycyjnych należy uzyskać warunki Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zgodnie z przepisami odrębnymi”
- §9 ust. 5 pkt 2 „na terenie oznaczonym symbolem 1PEF, 8PEF w strefie obserwacji archeologicznej na prowadzenie robót inwestycyjnych związanych z budową farm fotowoltaicznych należy uzyskać warunki Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zgodnie z przepisami odrębnymi”
- §12 ust. 5 pkt 1 „na terenie oznaczonym symbolem 2ZN w strefie obserwacji archeologicznej na prowadzenie robót inwestycyjnych związanych z budową farm fotowoltaicznych należy uzyskać warunki Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zgodnie z przepisami odrębnymi”
- §13 ust. 5 pkt 1 „na terenie oznaczonym symbolem 1WS w strefie obserwacji archeologicznej na prowadzenie robót inwestycyjnych związanych z budową farm fotowoltaicznych należy uzyskać warunki Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zgodnie z przepisami odrębnymi”

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.

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.

Przepis art. 39 ustawy Prawo budowlane określający, w jakich sytuacjach zachodzi konieczność współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, nie może być modyfikowany w akcie prawa miejscowego. 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 obowiązującego prawa rangi ustawowej.

Zaprezentowane stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 25 sierpnia 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 778/22 podkreślił, że „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 u.p.z.p., nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych warunków. Za niedopuszczalne należy zatem uznać wprowadzanie w akcie prawa miejscowego wymogu uzyskania uzgodnienia i pozwolenia konserwatorskiego, w przypadkach gdy ustawa tego nie wymaga. Jedną z form ochrony zabytku są zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jednak podkreślić należy, że ochrona taka musi być spójna z regulacją ustawową, a ponadto winna mieć uzasadnienie w przepisach upoważniających do jej podjęcia.”

Należy również podkreślić, że ustalenia planu dotyczące terenów zieleni naturalnej oraz terenu wód powierzchniowych śródlądowych nie dopuszczają realizacji farm fotowoltaicznych na tych obszarach dlatego ustalenia §12 ust. 5 pkt 1 oraz §13 ust. 5 pkt 1 w ocenie organu nadzoru są zbędne.

Uchwała Nr XV/149/2025 obarczona jest również inną wadą polegającą na niezgodności części tekstowej planu z częścią graficzną.

W § 9 ust. 10 pkt 7 uchwały wskazano, iż „na rysunku planu w terenie oznaczonym symbolem 3PEF, 4PEF, 5PEF wyznacza się linię energetyczną napowietrzną średniego napięcia ze stref ochronną (wyznaczona w granicach 7,5 metra od osi linii)”. Tymczasem na załączniku graficznym nr 11 do uchwały linia energetyczna nie została naniesiona w obrębie terenu oznaczonego symbolem 5PEF.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09 „część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu”.

Zgodnie z powyższym plan miejscowy, zawierający część tekstową i graficzną jest całością, a co za tym idzie oba te elementy planu muszą być całkowicie spójne i jednoznaczne. To zaś oznacza, że wymagane jest takie opracowanie planu, aby w jak największym stopniu wyeliminować niejednoznaczności mogące wyniknąć ze stosowania w praktyce jego ustaleń.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/149/2025 Rady Gminy Wisznice we wskazanej części 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 Wisznice
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wisznice