



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 lutego 2025 r.

Poz. 1186



WOJEWODA LUBELSKI

IF-II.4131.9.2025

Lublin, dnia 26 lutego 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/86/2025 Rady Gminy Łuków z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Gołębki w części obejmującej jej §8 pkt 3 lit. b, §10 pkt 2 lit. c w brzmieniu "teren RM", §10 pkt 2 lit. d tiret drugie.

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 ze zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/86/2025 Rady Gminy Łuków z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Gołębki w części obejmującej jej §8 pkt 3 lit. b, §10 pkt 2 lit. c w brzmieniu "teren RM", §10 pkt 2 lit. d tiret drugie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/86/2025 Rady Gminy Łuków została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 lutego 2025 r., zaś dokumentacja planistyczna w dniu 10 lutego 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 z późn. zm.), art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.), art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 3 pkt 1 i 2 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 w nawiązaniu do Uchwały Nr XXVII/195/2020 Rady Gminy Łuków z dnia 25 sierpnia 2020 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Gołębki, po stwierdzeniu, że projekt zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków zatwierdzonego Uchwałą Nr XLVIII/352/2022 Rady Gminy Łuków z dnia 29 kwietnia 2022 r., Rada Gminy Łuków uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Gminy w Łukowie 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 przed 24 września 2023 r. 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 Rady Gminy Łuków Nr XIII/86/2025 z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łuków w obszarze wsi Gołąbki 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 XIII/86/2025 Rady Gminy Łuków w sposób istotny narusza art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz 36 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 101 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały również przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.).

Jak stanowi § 8 pkt. 3 lit. b uchwały wskazuje się na rysunku zmiany planu strefę ochrony archeologicznej, dla której obowiązuje "b) zapewnienie warunków dla nadzoru archeologicznego lub badań archeologicznych w przypadku podejmowania prac ziemnych".

W przytoczonych powyżej ustaleniach uchwały Rada Gminy Łuków wprowadziła obowiązki dotyczące działań odnoszących się do występujących w granicach przedmiotowego planu miejscowego stanowisk archeologicznych, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w myśl którego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, iż „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”. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co jak wskazano powyżej oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Łuków, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie m.in. współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego organ stanowiący gminy nie ma kompetencji do określania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustanawia zarówno obowiązek uzyskania szczegółowych warunków konserwatorskich wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie badań archeologicznych (art. 36 ust. 1 pkt 5) jak również wskazuje na obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne (art. 31 ust. 1a). Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków, przy czym obowiązek ten może zostać nałożony tylko i wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego. W art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uregulowane również zostały kwestie związane z ewentualnie ponoszonymi kosztami przeprowadzonych badań archeologicznych oraz ich dokumentacji oraz przypadki, w jakich w ogóle, zachodzi konieczność ich przeprowadzenia (w przypadku, gdy przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków).

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady, zawartych w obowiązujących przepisach prawa, był już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, pogląd zbieżny ze stanowiskiem organu nadzoru przedstawiony został m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 marca 2018 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3148/17, w którym Sąd stwierdził, iż: „1. Wprowadzony postanowieniami planu miejscowego obowiązek nadzoru archeologicznego w odniesieniu do wszystkich prac ziemnych prowadzonych w granicach terenu objętego tym planem, stanowi przekroczenie kompetencji gminy wynikające z przepisów u.p.z.p. 2. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w art. 2 ust. 2 pkt 3 i art. 39 p.b. oraz w art. 36 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W tych przepisach rangi ustawowej prawodawca kompleksowo uregulował kwestie konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też zakres obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Katalog działań inwestora w tym zakresie jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych obowiązków”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.

Rada Gminy Łuków w §10 pkt 1 wskazała, iż na obszarze zmiany planu nie wyznacza się terenów wymagających scalania i podziału nieruchomości. Tymczasem jak wynika z załączników graficznych część terenów w przyszłości może wymagać przeprowadzenia powyższej procedury.

Ponadto w §10 pkt 2 lit. c oraz §10 pkt 2 lit. d tiret drugie Rada Gminy Łuków określiła zasady scalenia i podziału dla terenów zabudowy zagrodowej o symbolu RM. Tereny zabudowy zagrodowej to tereny rolne, zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 82) gruntami rolnymi, są m.in. grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu.

W art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, regulującym zasady przeprowadzania procedury scalania i podziału jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji powyższego nie ma podstaw aby na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, ustalać zasady scalania i podziału nieruchomości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 października 2017r., sygn. akt II SA/Wr 455/17).

Mając zatem na uwadze powyższy przepis ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stwierdzić, że Rada Gminy Łuków dokonała ustaleń w zakresie scalania i podziału m.in. dla terenów przeznaczonych w planie na cele rolne, z naruszeniem przepisu art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy wskazać, że problematykę scalenia i podziału nieruchomości rolnych i leśnych regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 października 2019r. (sygn. akt II SA/Wr 427/19) „W art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazano, że przepisy rozdziału 2 działu III tej ustawy (regulującego sprawy scalania i podziału nieruchomości) stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. W konsekwencji na terenach przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolnicze bądź leśne, zasad takich ustalać nie można. Skoro zatem w przywołanym art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wykluczono wprost pewną kategorię terenów, tj. rolnych i leśnych, niemożliwe jest, aby gminny prawodawca w podjętej uchwale, m.in. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wypowiedział się o zasadach scalania i podziału także dla tych nieruchomości. W takim przypadku nie jest dopuszczalny jakikolwiek „luz interpretacyjny”, który mógłby prowadzić do dopuszczenia uregulowania mocą uchwały zasad scalania i podziału takiej kategorii terenów, która została wykluczona obowiązującym przepisem rangi ustawy”.

W świetle powyższego uzasadnione jest stwierdzenie nieważności §10 pkt 2 lit. c uchwały w zakresie słów "terenie RM" oraz §10 pkt 2 lit. d tiret drugie uchwały.

Reasumując, wskazać należy, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad ochrony stanowisk archeologicznych oraz zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o tyle nie przyznał im upoważnienia do regulowania kompetencji innych organów czy wprowadzania upoważnień wykraczających poza obowiązujące normy prawne. W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/86/2025 w szczegółowo wskazanym zakresie 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 Łuków
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Łuków