



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 15 lipca 2024 r.

Poz. 3751



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IF-II.4131.22.2024.DB WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 12 lipca 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Rady Gminy Łuków z dnia 24 maja 2024 r. Nr II/9/2024 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Gołaszyn i Ławki- część A w części obejmującej § 8 pkt 2, §10 pkt 2 lit. e oraz §10 pkt 3 lit. c.

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 ze zm.) 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 Łuków z dnia 24 maja 2024 r. Nr II/9/2024 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Gołaszyn i Ławki- część A w części obejmującej § 8 pkt 2, §10 pkt 2 lit. e oraz §10 pkt 3 lit. c.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Łuków z dnia 24 maja 2024 r. Nr II/9/2024 została doręczona organowi nadzoru w dniu 12 czerwca 2024 r.

Działając na podstawie 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), 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 2023 r., poz. 977 z późn. zm.), art. 64 ust. 2 i 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 Łuków uchwaliła zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łuków w obszarze wsi Gołaszyn i Ławki – część A.

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Gminy Łuków 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 opracowania miejscowego planu podjęto 4 uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: Uchwałę Nr XXXVII/232/2013 Rady Gminy Łuków z dnia 7 czerwca 2013 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Ławki, Uchwałę Nr XXVII/194/2020 Rady Gminy Łuków z dnia 25 sierpnia 2020 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Gołaszyn i Ławki, Uchwałę Nr LIII/371/2022 Rady Gminy Łuków z dnia 29 lipca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXXVII/232/2013 Rady Gminy Łuków z dnia 7 czerwca 2013 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Ławki, Uchwałę Nr LIII/372/2022 Rady Gminy Łuków z dnia 29 lipca 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXVII/194/2020 Rady Gminy Łuków z dnia 25 sierpnia 2020 roku w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Gołaszyn i Ławki, a o opinie do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wystąpiono w dniu 6 września 2022 r. pismem znak: GP.6721.5.9.2022. W związku z powyższym organ nadzoru weryfikował poprawność uchwały Rady Gminy Łuków Nr II/9/2024 z dnia 24 maja 2024 r. w zakresie zgodności z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2024 r.

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 części. 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. 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 publik. w: CBOSA).

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr II/9/2024 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Łuków w obszarze wsi Gołaszyn i Ławki- część A została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 2022 r. poz. 840 z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725),

Jak stanowi § 8 ust 2 uchwały Nr II/9/2024 Wskazuje się na rysunku zmiany planu stanowiska archeologiczne oraz strefę ochrony archeologicznej dla których obowiązuje współdziałanie w zakresie zamierzeń związanych z prowadzeniem prac ziemnych wymaga uzyskania warunków wojewódzkiego konserwatora zabytków, w tym powiadomienie o zamiarze prowadzenia prac ziemnych, zgodnie z przepisami odrębnymi (lit. a) oraz zapewnienie warunków dla nadzoru archeologicznego lub badań archeologicznych w przypadku podejmowania prac ziemnych (lit. b).

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).

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru ustalenia uchwały, poprzez nieprecyzyjne zapisy w zakresie współdziałania z konserwatorem zabytków, w tym powiadamiania go o zamiarze prowadzenia prac ziemnych w obszarze stanowiska archeologicznego modyfikują przepis art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Reasumując, zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, czy też obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określonych czynności przy zabytku - zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę - przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami .

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady, zawarty 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.”

Kolejno, w przywołanych niżej zapisach uchwały Rada Gminy Łuków nałożyła na adresatów uchwały obowiązki w postaci konieczności dokonania uzgodnień z zarządcą drogi w zakresie dotyczącym scalania i podziału nieruchomości oraz podziałów nieruchomości.

W §10 uchwały Rada Gminy Łuków uregulowała będące obligatoryjnym elementem planu zagospodarowania przestrzennego zasady i warunki scalenia i podziału nieruchomości jak również minimalne powierzchnie nowo wydzielonych działek budowlanych, których ustalenie jest w planie miejscowym fakultatywne. W § 10 pkt 2 lit. e oraz §10 pkt 3 lit. c uchwały wprowadzono zapis: „*podziały nieruchomości przyległych do pasa drogowego wymagają uzgodnienia z zarządcą drogi*”, co wskazuje, iż zarówno w procedurze scalania i podziału nieruchomości jak również w przypadkach podziałów nieruchomości wskazany został warunek uzgodnienia dokonywanych podziałów z zarządcą drogi.

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną radzie gminy w art. 15 ust. 2 pkt 8 oraz art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jak stanowi art. 15 ust. 2 pkt 8 w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Zapis ten został uszczegółowiony w § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gdzie wskazane zostało, iż ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Kolejno, art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, iż w zależności od potrzeb w planie miejscowym określa się minimalną powierzchnię działek budowlanych.

Z treści przywołanych przepisów nie wynika upoważnienie dla rady gminy do wprowadzania jakichkolwiek ustaleń w zakresie konieczności uzyskania uzgodnienia zarządcy drogi w odniesieniu do podziałów nieruchomości przyległych do pasa drogowego.

Ilekcroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody, opinii (zezwolenia lub dokonania uzgodnień) lub uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wprost o tym stanowi w ustawie. Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż zarówno procedura scalania i podział nieruchomości jak również procedura podziału nieruchomości zostały uregulowane w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

Reasumując, wskazać należy, że o ile ustawodawca zobowiązał organy gminy realizujące procedurę planistyczną do określenia w planie miejscowym zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości oraz wskazał na możliwość ustalenia minimalnej wielkości nowo wydzielanych działek budowlanych, o tyle nie przyznał im upoważnienia do regulowania kompetencji innych organów.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci uzyskania zgód, uwzględniania warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną radzie gminy w art. 15 ust. 2 pkt 8 oraz ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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

w/z WOJEWODY LUBELSKIEGO

Wojciech Wołoch

I WICEWOJEWODA LUBELSKI

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Łuków
2. Przewodniczący Rady Gminy Łuków