



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.127.4.2026.MS6

Wrocław, 5 lutego 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 6. ust. 2 pkt 7 uchwały Nr XXVIII/299/25 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „STRZELIN - STARA CEGIELNIA”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Strzelina na sesji w dniu 30 grudnia 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2024 r. poz. 1465 ze zm.), art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.) oraz w nawiązaniu do uchwały nr V/57/24 z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego STRZELIN- STARA CEGIELNIA, stwierdzając, że plan nie narusza ustaleń „Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Strzelin” zatwierdzonego uchwałą nr XXIII/311/16 z dnia 30 czerwca 2016 r. ze zmianami, podjęła uchwałę nr **XXVIII/299/25** w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „STRZELIN - STARA CEGIELNIA”, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 stycznia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 6 ust. 2 pkt 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.), zwanej dalej także „ustawą”, w związku z § 4 pkt 5 rozporządzenia 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), zwanym dalej rozporządzeniem, a także art. 19 ust. 3 oraz art. 31 i art. 36 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292 ze zm.), polegającym na przekroczeniu upoważnienia ustawowego do określenia zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie ochrony zabytków przez obowiązek uzyskania wytycznych konserwatorskich przy prowadzeniu wszelkich prac budowlanych przy obiektach zabytkowych.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie gminnych aktów planowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kontrola organu nadzoru w przedmiocie planu miejscowego, nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością – zarówno w jego części tekstowej, jak i graficznej, a zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Standardy dokumentacji planistycznej (materiały planistyczne, skalę opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardy oraz sposób dokumentowania prac planistycznych) 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).

Rada Miejska Strzelina regulując w § 6 uchwały zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazu kulturowego dla obszaru w granicach obszaru historycznej cegielni tożsamej ze strefą „B” ochrony konserwatorskiej, obejmującej zespół zabudowy cegielni przy ul. Oławskiej 43 z trafostacją, budynkami produkcyjnymi i kominem oraz budynkiem mieszkalnym nr 41 wprowadziła w ust. 2 wymogi konserwatorskie m.in.: „7) prowadzenie wszelkich prac budowlanych przy obiektach zabytkowych należy poprzedzić uzyskaniem wytycznych konserwatorskich.”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Powyższe upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości regulowania w miejscowym planie kwestii związanych z koniecznością uzyskania wytycznych, opinii, pozwolenia czy też uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem określonych czynności, działań czy zamierzeń inwestycyjnych.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w myśl art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. 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, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Wymogi dotyczące standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego zostały ustalone w rozporządzeniu. W § 4 pkt 5 rozporządzenia określono, że „Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami (...) 5) 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;”.

Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określenia 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. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej Strzelina, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W ocenie organu nadzoru wskazane wyżej uregulowania § 6 ust. 2 pkt 7 uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefach ochrony konserwatorskiej wyznaczonych w planie, ponieważ nie dotyczą merytorycznych ustaleń mieszczących się w tym zakresie upoważnienia, lecz procedury i to nieznannej ustawie o ochronie zabytków w postaci uzyskiwania wytycznych.

Powyższe upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskiwania wytycznych, zgłaszania, zawiadamiania, konsultowania czy uzyskania uzgodnienia bądź opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności związanego z koniecznością przeprowadzenia prac ziemnych. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 827/15). Rada Miejska nie ma zatem żadnych kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązywanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy, z jednej strony, na organ administracji publicznej w zakresie wydawania opinii (wytycznych) odnośnie podejmowanych działań przy obiektach zabytkowych niewpisanych do rejestru zabytków. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, opinii czy uzgodnienia wprost o tym stanowi w ustawie, równocześnie wskazując właściwą formę, w jakiej organ konserwatorski wyraża swoje stanowisko. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku wystąpienia o wytyczne, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres kwestii wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Nadto należy zauważyć, że formą, w której swe stanowisko wyraża wojewódzki konserwator zabytków, jest zgodnie z art. 36 ustawy pozwolenie, a nie wytyczne czy uzgodnienie.

Należy jeszcze dodać, że w odniesieniu do robót budowlanych pozwolenia konserwatorskiego wymagają roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru lub w otoczeniu takiego zabytku (art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Nadto podkreślenia wymaga, że zgodnie z tymi przepisami pozwolenia nie wymagają wszelkie zamierzenia i działania, ale tylko te wymienione w przepisach art. 36 ust. 1 ustawy.

W ramach rozpatrywanych zapisów § 6 ust. 2 pkt 7 uchwały wymaga także zauważyć, że obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wedle art. 31 ust. 1a pkt 2 tej ustawy, osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna, która zamierza realizować roboty ziemne lub dokonać zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, co doprowadzić może do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, jest obowiązana, z zastrzeżeniem art. 82a ust. 1, pokryć koszty badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 2 zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, 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. Z powyższego wynika, że obowiązek przeprowadzenia prac archeologicznych istnieje tylko o tyle, o ile występuje ryzyko przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego i o ile przeprowadzenie badań jest niezbędne w celu ochrony zabytków.

Z kolei obowiązek uzyskania pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych wynika wprost z ustawy (art. 36 ust. 1 pkt 5), a nie z mocy uchwały Rady Miejskiej. Tryb wydawania tych pozwoleń określa zaś

rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (Dz. U. z 2021 r. poz. 81).

Organ nadzoru wskazuje także, że wprowadzenie kwestionowanego zapisu w wyniku wniosku Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków nie wpływa w tym zakresie na regulacje prawne i nie uzasadnia wprowadzenia zapisu do uchwały.

W tym stanie rzeczy, zasadne i celowe jest stwierdzenie nieważności § 6 ust. 2 pkt 7 uchwały, z uwagi na istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z § 4 pkt 5 rozporządzenia w związku z art. 19 ust. 3, art. 31 i art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska