DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 10 września 2026 r.

Poz. 4372

Podpisany przez:
Paweł Chruściel; LUW w Lublinie
Data: 10.09.2026 13:19:02

WOJEWODA LUBELSKI
IF-II.4131.43.2026

Lublin, dnia 9 września 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXI/264/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część miejscowości Typin

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/264/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część miejscowości Typin.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXI/264/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 sierpnia 2026 r. Dokumentacja prac planistycznych została przekazana do tut. urzędu w dniu 11 sierpnia 2026 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (zob. wyrok NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 2053/16).

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 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 (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 ze zm.) Rada Gminy Tomaszów Lubelski uchwaliła miejscowy planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część miejscowości Typin.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 w części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXI/264/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia z dnia 30 lipca 2026 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).

Po dokonaniu analizy uchwały Nr XXXI/264/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego w zakresie określania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do ustalenia parametrów i sposobów realizacji miejsc do parkowania.

W tym miejscu podkreślić należy, że ustalenia dotyczące miejsc do parkowania mają charakter obligatoryjny dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo: zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć należy w ustaleniach § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 r. poz. 2404), który stanowi, iż ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego zawierają określenie min. nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Dodatkowo z treści § 4 pkt 7 dotyczących ustaleń kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu wynika iż, należy określić zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Uchwałą Nr XXXI/264/2026 Rada Gminy Tomaszów Lubelski wyznaczyła tereny zabudowy zagrodowej oznaczone symbolami od 1RZM do 18RZM, dla których ustalono przeznaczenie uzupełniające *teren usług handlu detalicznego, usług rzemieślniczych, usług turystyki* (§ 25 pkt 2 oraz § 26 pkt 2 przedmiotowej uchwały).

Rada Gminy Tomaszów Lubelski rozstrzygając w zakresie liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji ustaliła obowiązek zapewnienia co najmniej 1 miejsca do parkowania na każdy lokal mieszkalny w ramach zabudowy zagrodowej oraz co najmniej 1 miejsca do parkowania na każde rozpoczęte 75 m^2 powierzchni użytkowej usług edukacji i usług kultury i rozrywki (§ 19 ust. 1 przedmiotowej uchwały). Powyższe oznacza, iż dokonane ustalenia pomijają tereny usług handlu detalicznego, usług rzemieślniczych, usług turystyki.

Kolejno, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania wewnętrznych sprzeczności części tekstowej z jej częścią graficzną.

W § 15 ust. 1 określono, iż przez teren planu przebiega napowietrzna linia elektroenergetyczna SN 15 kV, dla której wyznaczono pas technologiczny o szerokości 12,0 m (licząc po 6,0 m od osi linii w obie strony), w granicach którego ustalono zakaz sytuowania budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Jednocześnie na załączniku graficznym do uchwały nie oznaczono ani przebiegu linii od której obowiązują ograniczenia ani przebiegu pasa technologicznego.

Istotne jest również to, iż z ustaleń § 15 ust. 1 wynika, iż w granicy wyznaczonego pasa technologicznego ustala się zakaz sytuowania budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, natomiast brak przedstawienia tego ustalenia na rysunku planu miejscowego powoduje, iż nie można jasno zweryfikować gdzie ww. zakaz miałby obowiązywać.

Wskazać należy, że z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że na projekcie rysunku planu

miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

W nawiązaniu do powyższego należy uznać iż niezgodność pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną uchwały, które należy czytać łącznie, stanowi istotnie naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Uchwała Nr XXXI/264/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 lipca 2026 r. jest obarczona również inną, istotną wadą prawną.

Stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym w zależności od potrzeb ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych. Minimalna wielkość działki jest zatem jedynym parametrem który rada gminy może określić, w zakresie podziałów nieruchomości.

Tymczasem, w § 8 pkt 10 przedmiotowej uchwały ustalono zasady podziału nieruchomości: *dopuszczenie podziału działek na mniejsze niż te, o których mowa w ustaleniach szczegółowych:*

a) w celu powiększenia sąsiedniej nieruchomości,

b) w celu regulacji granic pomiędzy sąsiadującymi nieruchomościami,

c) w przypadku, gdy kształt, wielkość i cechy geometryczne działek gruntowych powstałych przed wejściem w życie niniejszego planu nie pozwalają na wydzielenie nowych działek zgodnie z ustaleniami szczegółowymi,

d) na cele dróg publicznych i wewnętrznych,

e) dla potrzeb infrastruktury technicznej,

f) w celu uzupełnienia lub uporządkowania układu komunikacyjnego określonego w planie.

W ocenie organu nadzoru wprowadzając wymienione powyżej regulacje § 8 pkt 10 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy wykroczyła poza przysługujące jej upoważnienie ustawowe.

Sposób sformułowania wprowadzenia do wyliczenia w § 8 pkt 10 uchwały wskazuje bowiem, iż intencją rady gminy było określenie katalogu przypadków, w których możliwy jest podział nieruchomości na działki mniejsze niż minimalne wielkości wskazane w ustaleniach szczegółowych uchwały. Nadmieniam, iż w ustaleniach szczegółowych dla wyznaczonych przedmiotową uchwałą terenów nie nie określono dla terenu 1UE, 1UK minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, do czego rada gminy była upoważniona. W przypadku zabudowy zagrodowej zastosowanie mają tutaj przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399 z późn. zm.).

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż ustalenia zawarte w § 8 ust. 10 uchwały nie mogą mieć także zastosowania w procedurze scalania i podziału nieruchomości.

W uchwale Nr XXXI/264/2026 Rada Gminy Tomaszów Lubelski w § 14 ust. 1 wskazała, iż *na obszarze zmiany planu nie wyznacza się granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości,* natomiast kolejno w ust. 2 ustaliła dla terenów 1UE i 1UK zasady scalania i podziału nieruchomości, w tym minimalną powierzchnię działki.

Obowiązek ustalenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a konkretne wymogi w tym zakresie zawiera § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2404), gdzie ustawodawca doprecyzował, iż zasady te mają 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 lub linii rozgraniczających teren drogi.

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ww. ustawy w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości.

Określone w przepisach art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kompetencje rady gminy, nie przyznają jej natomiast uprawnienia do tego, aby w formie uchwały określać zasady i warunki podziału nieruchomości oraz wprowadzać w tym względzie jakiekolwiek zakazy i nakazy.

Raz jeszcze należy podkreślić, iż jedyną delegacją, jaką zawiera ustawa w odniesieniu do kompetencji gminy w zakresie ustalenia w planie wymagań dotyczących podziałów nieruchomości, jest regulacja zawarta w art. 15 ust. 3 pkt 10, zgodnie z którym możliwe jest, w zależności od potrzeb, określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Scalenie i podział nieruchomości oraz czynność podziału nieruchomości są to dwie odrębne procedury, które szczegółowo reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w myśl którego: „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości". Powyższe potwierdza sama konstrukcja ustawy o gospodarce nieruchomościami, w której na Dział III ustawy *Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości* składa się 7 rozdziałów, przy czym Rozdział 1 zatytułowany został *Podziały nieruchomości*, a Rozdział 2 - *Scalanie i podział nieruchomości* (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15).

Zgodnie z przepisem art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego.

Zgodnie z przepisem art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Z art. 93 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika natomiast, że zgodność proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego, opiniuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Podkreślić należy, że stosownie do art. 93 ust. 3 ww. ustawy podział nieruchomości nie jest dopuszczalny jeżeli projektowane do wydzielenia działki nie mają dostępu do drogi publicznej.

Według art. 93 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami zachowanie zgodności z ustaleniami planu miejscowego dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (por. wyroki WSA w Warszawie z 27.06.2006 r., I SA/Wa 2355/05, LEX nr 235307 i z 12.01.2022 r., I SA/Wa 2650/21, LEX nr 3328277; wyrok NSA z 7.01.2002 r., I SA 1400/00, LEX nr 81990 i wyrok WSA w Poznaniu z 13.11.2020 r., II SA/Po 384/20, LEX nr 3152264).

Jeżeliby zatem w wyniku podziału nieruchomości powstać miały działki, które mają co prawda przewidzianą w planie funkcję, ale żadnej z nich nie da się zagospodarować zgodnie z tą funkcją w przewidziany w planie miejscowym sposób, to podział nie będzie spełniał warunku zgodności z planem miejscowym. Ewidencyjny podział nieruchomości pełni więc rolę służebną wobec planu miejscowego i musi być zgodny zarówno z częścią graficzną, jak i z częścią tekstową planu (por. wyrok WSA w Warszawie z 23.11.2005 r., I SA/Wa 1918/04, LEX nr 213637).

Powyższe potwierdza, iż organy gminy w ramach posiadanego władztwa planistycznego nie dysponują uprawnieniem do określania dodatkowych, szczegółowych zasad, jakim miałby podlegać ewentualny podział nieruchomości, a które Rada Gminy Tomaszów Lubelski ustaliła w § 8 pkt 10 przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje również, iż analiza załącznika graficznego do ww. uchwały wykazała, że granice obszaru objętego planem nie są spójne z granicami określonymi w uchwale intencyjnej Nr XV/131/2025 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część miejscowości Typin. Wyznaczone granice na załączniku graficznym obejmują fragmenty działek o identyfikatorach: 061811_2.0025.692 oraz 061811_2.0025.693, które to działki zgodnie z ww. uchwałą intencyjną nie były objęte przystąpieniem do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/264/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część miejscowości Typin w całości 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 Tomaszów Lubelski

2.Przewodniczący Rady Gminy Tomaszów Lubelski