DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 10 września 2026 r.

Poz. 4370

Podpisany przez:
Paweł Chruściel; LUW w Lublinie
Data: 10.09.2026 13:18:23

WOJEWODA LUBELSKI
IF-II.4131.41.2026

Lublin, dnia 9 września 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXI/263/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część miejscowości Przecinka

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/263/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część miejscowości Przecinka.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXI/263/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 lipca 2026 r. 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 Przecinka.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej uchwalenia i w przypadku naruszenia prawa, do podjęcia czynności stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sposób zupełny, precyzyjny i szczegółowy normują problematykę planowania przestrzennego w gminie, zwłaszcza postępowania planistycznego, w tym poszczególne etapy procedury planistycznej, jak również właściwe organy do jej realizacji oraz ich kompetencje (art. 15 i art. 17 ustawy).

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 części.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXXI/263/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski 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).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy 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.

Jak wynika z powyżej przywołanego przepisu ustawy ustalenia w zakresie liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji są obligatoryjnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwałą Nr XXXI/263/2026 Rada Gminy Tomaszów Lubelski wyznaczyła tereny zabudowy zagrodowej oznaczone symbolami 1RZM, 2RZM, 3RZM dla których ustalono przeznaczenie uzupełniające *teren usług handlu detalicznego, usług rzemieślniczych, usług turystyki* (§ 19 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 (§ 15 ust. 1 przedmiotowej uchwały), Jednocześnie wskaźnik ten nie został ustalony dla uzupełniającego przeznaczenia terenów, czyli usług handlu detalicznego, usług rzemieślniczych i usług turystyki.

Brak ustalenia wymaganych regulacji powoduje, iż w ocenie organu nadzoru, uchwała Nr XXXI/263/2026 podjęta została z naruszeniem zapisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez brak ustalenia obowiązku zapewnienia miejsc parkingowych w stosunku do funkcji usługowej przewidzianej jako przeznaczenie uzupełniające terenu 1RZM, 2RZM, 3RZM objętych ustaleniami planu.

Kolejno w § 7 uchwały Nr XXXI/263/2026 zawarto ustalenia w zakresie ochrony i kształtowana ładu przestrzennego. W pkt 9 tego przepisu wskazano, w jakich przypadkach dopuszcza się podział działek na mniejsze:

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 § 7 pkt 9 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy wykroczyła poza przysługujące jej upoważnienie ustawowe.

Jak wynika z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia w zakresie podziałów działek zawartych w planie miejscowym warunkuje po pierwsze art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy, wskazujący na obowiązek ustalenia w planie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości, 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). 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.

W zakresie podziałów nieruchomości jedynym parametrem który rada gminy może określić, w zależności od potrzeb, w planie miejscowym, jest minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych, stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

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).

Określone w przepisach 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 w tym również obejmujące katalog sytuacji, w których właściciel nieruchomości może podzielić działkę. 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.

W tym miejscu należy podkreślić, iż jak stanowi art. 93 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego. Wskazany zapis uchwały nie stanowi jednakże upoważnienia do zawierania w planie miejscowym dowolnych zapisów w zakresie podziałów działek, z którymi dokonywany później podział powinien być zgodny.

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).

Reasumując, 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 § 7 pkt 9 przedmiotowej uchwały.

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

W § 12 ust. 1 zawarto zapis iż *Przez teren planu przebiega napowietrzna linia elektroenergetyczna SN 15 kV, dla której wyznacza się pas technologiczny o szerokości 12,0 m (licząc po 6,0 m od osi linii w obie strony), w granicach którego ustala się zakaz sytuowania budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi*. Tymczasem na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXI/263/2026 nie wrysowano przebiegu tej sieci wraz z pasem technologicznym.

Istotne jest również to, iż z ustaleń § 12 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 niezgodności pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną uchwały, które należy czytać łącznie stanowi istotnie naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Uchwała uchwały Nr XXXI/263/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 lipca 2026 r. jest obarczona również inną, istotną wadą prawną.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się z wykorzystaniem map, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, w postaci elektronicznej, w układzie współrzędnych zgodnym z obowiązującym państwowym systemem odniesień przestrzennych, zawierających obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem.

Rysunek planu miejscowego stanowiący załączniki graficzny Nr 1 do uchwały Nr XXXI/263/2026 sporządzony został na mapie, której treść przedstawiona została w sposób powodując przesunięcia oraz niedociągnięcia w zakresie granic działek, tym samym powodując, iż część ustaleń planu znajduje się na tle niezawierającym jakichkolwiek naniesień.

Odnosząc się do powyższego należy stwierdzić, iż na załączniku graficznym do planu, wskazane przez ustawodawcę wymogi dotyczące treści mapy, na której sporządza się rysunek planu nie zostały dopełnione. Rysunek planu naniesiony nawet częściowo na czystą kartkę nie ma mocy prawnej z uwagi na niemożliwość odniesienia go do rzeczywistego stanu terenu, który powinien zostać przedstawiony na aktualnej mapie.

Przepisy rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią, iż projektem planu miejscowego jest projekt planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego.

Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego i obowiązuje on w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, iż fakt wadliwie sporządzonego załącznika graficznego skutkuje tym, że ustalenia części tekstowej dla terenów oznaczonych na tych załącznikach pozostaną bezprzedmiotowe. Brak załączników graficznych sporządzonych zgodnie z przepisami prawa powoduje, iż uchwała jest nieczytelna, bowiem jej treść nie ma odzwierciedlenia w rysunku planu.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/263/2026 Rady Gminy Tomaszów Lubelski z dnia 30 lipca 2026 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część miejscowości Przecinka 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