



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 maja 2026 r.

Poz. 2732

Podpisany przez:

Paweł Chruściel; LUW w Lublinie

Data: 29.05.2026 14:06:02



Lublin, dnia 28 maja 2026 r.



WOJEWODA LUBELSKI
IF-II.4131.16.2026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność Uchwały nr XXV/190/26 Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 23 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenów w granicach administracyjnych Gminy Dębowa Kłoda

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) w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2026 r. poz. 538)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XXV/190/26 Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 23 kwietnia 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenów w granicach administracyjnych Gminy Dębowa Kłoda

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXV/190/26 Rady Gminy Dębowa Kłoda została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 kwietnia 2026 r. Dokumentacja prac planistycznych została przekazana do tut. urzędu w dniu 30 kwietnia 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 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 538) oraz 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 Dębowa Kłoda uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego granicach administracyjnych Gminy Dębowa Kłoda.

Przystępując do oceny legalności uchwały podjętej przez Radę Gminy Dębowa Kłoda 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.

Analiza przedłożonej wraz z planem dokumentacji prac planistycznych wykazała, że do opracowania zmiany miejscowego planu przystąpiono 27 lutego 2025 r. (uchwała Nr X/8/0/25) oraz 11 marca 2025 r. (uchwała Nr XI/49/25). W związku z powyższym do przedmiotowego planu będą miały zastosowanie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 7 lipca 2023 r.

Jak stanowi art. 27 powyższej ustawy zmiana studium lub planu miejscowego następuje w trybie jakim są one uchwalane.

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.

Uchwała Nr XXV/190/26 Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 23 kwietnia 2026 r. została podjęta z istotnym naruszeniem zasad oraz trybu sporządzania planu miejscowego.

Zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy, rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania przez uprawnione organy polityki przestrzennej, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego jest związane ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń oraz standardów dokumentacji planistycznej.

W ocenie organu nadzoru uchwała Nr XXV/190/26 rady Gminy Dębowa Kłoda została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 93 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2026 poz. 399), co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Możliwość określenia w planie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych jest to bardzo istotne „narzędzie planistyczne” w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego na terenie objętym planem miejscowym, zapobiega bowiem nadmiernemu rozdrobnieniu zabudowy w gminie. W tym miejscu wskazać należy, iż o ile rada gminy upoważniona jest do określenia minimalnej powierzchni nowowydzielanej działki budowlanej o tyle formy działania w zakresie podziału gruntów rolnych zostały uregulowane w aktach rangi ustawowej i niedopuszczalne jest regulowanie tej materii w sposób odmienny w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 93 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Kolejno zgodnie z art. 93 ust. 3 ww. ustawy warunku, o którym mowa w ust. 2a, nie stosuje się do działek gruntu projektowanych do wydzielenia pod drogi wewnętrzne.

Rada Gminy Dębowa Kłoda określając w § 10 ust. 2 pkt 1, § 12 ust. 2 pkt 1 oraz § 18 ust. 2 pkt 1 uchwały powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych dla zabudowy zagrodowej minimalnie 1500 m² naruszyła w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Jak wynika z ustawy o gospodarce nieruchomościami wydzielenie z nieruchomości rolnych lub leśnych działek o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha jest możliwe tylko: na powiększenie sąsiedniej nieruchomości; dla dokonania regulacji granic między sąsiadującymi nieruchomościami; pod drogi wewnętrzne oraz w przypadkach wskazanych w art. 95 ww. ustawy.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 października 2013 r. (sygn. akt II SA/Ol 604/13), stwierdził, iż: *"Za zasadny należało również uznać zarzut niezgodności § 8 uchwały w zakresie w jakim umożliwia wydzielenie z terenów o przeznaczeniu rolniczym działek budowlanych o powierzchni 2000 m². Zapis ten stoi w oczywistej sprzeczności z treścią cytowanego art. 93 ust. 2a u.g.n., w myśl którego podział nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, powodujący wydzielenie działki gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, jest dopuszczalny, pod warunkiem że działka ta zostanie przeznaczona na powiększenie sąsiedniej nieruchomości lub dokonana zostanie regulacja granic między sąsiadującymi nieruchomościami. Bez zastrzeżenia w planie miejscowym warunku określonego w tym przepisie ustawy, lokalny prawodawca w istocie zezwala na podział*

nieruchomości rolnej na samodzielne działki o powierzchni 2000 m², co ewidentnie zmierza do obejścia zakazu podziału gruntów rolnych na działki mniejsze niż 3000 m²". Podobne założenie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie przyjął również w uzasadnieniach do wyroków z dnia 27 września 2016 r. (sygn. akt II SA/Ol 698/16), z dnia 1 grudnia 2015 r. (sygn. akt) oraz z dnia 29 września 2011 r. (sygn. akt II SA/Ol 590/11). Podobne stanowisko zajmują Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (np. wyrok z dnia 16 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 1190/18), Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (np. wyrok z 17 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Wr 706/17), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (wyrok z 5 listopada 2019 r., II SA/Kr 780/19).a także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (np. wyrok z dnia 4 grudnia 2024 r., sygn. akt IV SA/Po 782/24).

Wskazaną linię orzeczniczą podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 26 marca 2026 r. (sygn. akt. II SA/Lu 48/26), w uzasadnieniu którego wskazał: „Skoro ustawodawca w sposób zamknięty określił przypadki, w których dopuszczalny jest podział działek przeznaczonych na cele rolne (w tym pod zabudowę zagrodową) na działki o mniejszej powierzchni niż normatyw 3000 m², to niedopuszczalne jest tworzenie dodatkowych możliwości takiego podziału przez prawodawcę lokalnego w postanowieniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Uchwała Nr XXV/190/26 Rady Gminy Dębowa Kłoda z dnia 23 kwietnia 2026 r. obarczona jest również innymi wadami prawnymi.

Po dokonaniu analizy przedłożonego aktu 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 parametru maksymalnej wysokości zabudowy.

W tym miejscu podkreślić trzeba, że parametr maksymalnej wysokości zabudowy ma 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.

W uchwale Nr XXV/190/26 Rady Gminy Dębowa Kłoda w ustaleniach dla terenów budowlanych: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy zagrodowej (**MN-RZM**); zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług (**MN-U**); zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej lub zabudowy zagrodowej (**ML-RZM**); usług lub zabudowy zagrodowej (**U-RZM**); zabudowy zagrodowej (**RZM**); zabudowy związanej z rolnictwem (**RZ**) w: §10 ust. 6 pkt 5, §11 ust. 6 pkt 5, §12 ust. 6 pkt 5, §17 ust. 6 pkt 5, §18 ust. 6 pkt 5, §19 ust. 6 pkt 5 określono „maksymalną wysokość zabudowy: 10 m, dla budowli nie więcej niż 15 m.”

W § 3 ust. 1 pkt 4 planu wskazano, iż wysokość zabudowy należy rozumieć zgodnie z definicją określona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca, w art. 2 pkt 30 ustawy wskazał, iż "wysokości zabudowy" - należy rozumieć jako różnicę pomiędzy wysokością:

- a) najwyżej położonego punktu budynku na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku,
- b) najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli.

Podkreślić przy tym należy, iż przywołana wyżej definicja dotyczy pojęcia wysokości zabudowy, nie zaś samej zabudowy.

Analiza ustaleń przywołanych regulacji wskazuje, iż ustalona maksymalna wysokość zabudowy 10 m, w związku z definicją tej wysokości, która obejmuje sposób jej obliczania zarówno w przypadku budynków i budowli, dotyczy zarówno budynków i budowli, jednocześnie jednak uchwałodawca lokalny podnosi tę wysokość dla budowli na nie więcej niż 15 metrów.

Przywołane ustalenia zostały sformułowane w sposób nieprecyzyjny i wzajemnie sprzeczny, co tym samym przesądza o ich wadliwości. Z uwagi na fakt, iż przez zabudowę rozumieć należy zarówno budynki jak i obiekty budowlane (w tym budowle), niezrozumiałe jest określenie osobnego parametru maksymalnej wysokości dla samych budowli. Pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności pogładowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie, iż określona w uchwale maksymalna wysokość zabudowy odnosi się wyłącznie do budynków nie jest możliwe.

Reasumując, jeżeli intencją rady gminy było zróżnicowanie maksymalnej dopuszczanej wysokości budynków i budowli na terenach budowlanych należało wskazać wyżej ustalenia sformułować w sposób jednoznacznie zrozumiały zarówno dla inwestorów jak również organów administracji budowlanej. Zapisy planu miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, szczególnie w zakresie tak istotnym, jak parametry nowej zabudowy a sposób ich wskazania nie może powodować wątpliwości interpretacyjnych na etapie stosowania zapisów planu.

W § 18 ust. 1 uchwały dla terenów RZM ustalono przeznaczenie: teren zabudowy zagrodowej. Jednocześnie w pkt 1 tego przepisu wskazano, iż dopuszcza się przeznaczenie uzupełniające: teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

W ocenie organu nadzoru na terenie przeznaczonym pod funkcję rolniczą wprowadzono możliwość jednoczesnej realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Stoi to w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z uwagi na odmienny sposób użytkowania tych terenów – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna stanowi funkcję rozłączną i sprzeczną z funkcją rolniczą. Przyjęte przez Radę Gminy Dębowa Kłoda ustalenia pozwalają uzupełnić zabudowę zagrodową zabudową jednorodziną, co w świetle odmiennego rodzaju obydwu funkcji jest niedopuszczalne.

Wyjaśnić przede wszystkim należy, że pojęcie "zabudowy zagrodowej" należy definiować jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zbudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza (vide: wyrok NSA z 4 grudnia 2008 r. sygn. akt II OSK 1536/07 – dostępny jw.). Istota zabudowy zagrodowej jest nierozzerwalnie związana z użytkowaniem rolniczym terenu i zabudową siedliska, w którym rolnik prowadzi działalność rolną, hodowlaną, ogrodniczą (vide: wyrok WSA w Bydgoszczy z 14 listopada 2018 r., sygn. II SA/Bd 544/18 – dostępny jw.). Świadczą o tym przepisy § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 z późn. zm.), czy art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82).

Również z treści załącznika nr 1 Rozdział II pkt 4 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) wynika, iż tereny zabudowy zagrodowej należą dla klasy przeznaczenia wymienionej dla terenów rolnictwa, natomiast zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna sklasyfikowana została jako jedna z klas terenu zabudowy mieszkaniowej. Budynek mieszkalny jednorodzinny zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r., Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524) należy rozumieć jako budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Reasumując, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna nie może stanowić funkcji dopełniającej dla podstawowej funkcji zabudowy zagrodowej, jak przyjęto w zakwestionowanym § 18 analizowanej uchwały. Nierozzerwalnie powiązane z wadliwym ustaleniem przeznaczenia wymienionych w § 18 ust. 1 terenów poprzez połączenie funkcji zabudowy zagrodowej związanej z rolniczym wykorzystaniem terenu z zabudową jednorodziną, ma również przepis § 18 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie w jakim ustala wielkość i tym samym możliwość wydzielenia działki dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, który pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 93 ust. 2a u.g.n. Powyższe w ocenie organu, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym miejscu należy wskazać również, iż z analizy podkładu mapowego załączników graficznych Nr 10, 15, 17, 18, 19, 20 oraz 21 oraz dołączonego wyrys z studium Gminy Dębowa Kłoda można stwierdzić, że na terenach zabudowy zagrodowej np.: 10.5RZM, 10.7RZM, 15.3RZM, 17.1RZM, 17.2RZM, 18.3RZM, 18.4RZM, 18.5RZM, 19.2RZM, 19.3RZM, 19.4RZM, 19.6RZM, 20.1RZM, 20.3RZM, 20.5RZM, 20.6RZM oraz 21.1RZM częściowo występują grunty rolne RIIIa, RIIIb oraz LsIV.

Dopuszczenie w §18 ust. 1 pkt 1 dla terenów zabudowy zagrodowej (RZM) przeznaczenia uzupełniającego zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dodatkowo stanowi zatem naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), które to przepisy wskazują na konieczność uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Artykuł 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa kolejność czynności związanych z przygotowaniem i uchwaleniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednym z etapów sporządzania projektu planu, jest wystąpienie o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

W myśl art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przeznaczenie na cele nierolnicze gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Z analizy dokumentacji planistycznej, wynika iż Wójt Dębowa Kłoda opracowując projekt planu miejscowego nie wystąpił z wnioskiem do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dotyczącym uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klas chronionych. Ponadto w przedłożonej dokumentacji planistycznej, brak jest decyzji administracyjnej potwierdzającej uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Uzyskanie przez organ planistyczny zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych jest istotnym elementem procedury planistycznej. Każda dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele inne niż rolnicze, wymaga uzyskania właściwej zgody. Przeznaczenie w miejscowym planie gruntów rolnych najwyższych klas bonitacyjnych oraz gruntów leśnych na cele nierolnicze bez wymaganej zgody właściwego organu jest kwalifikowane jako naruszenie prawa skutkujące nieważnością planu, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wyrok NSA z dnia 11.07.2017 r., sygn. akt II OSK 2088/16, WSA w Krakowie z dnia 13.10.2017 r., sygn. akt II SA/Kr 584/17).

Uchwała Nr XXV/190/26 Rady Gminy Dębowa Kłoda jest obarczona również inną istotną wadą prawną. W §11 ust. 1 uchwały ustalone zostało przeznaczenie podstawowe terenu objętego planem 19.1MN-U– teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług.

Stosownie do treści załącznika nr 1 Rozdział II pkt 4 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) dopuszcza się określenie przeznaczenia terenu z wykorzystaniem nie więcej niż trzech klas z dozwolonych poziomów określonych w tabeli, a w myśl załącznika nr 1 Rozdział II pkt 4 lit. b, c symbole oddziela się łącznikiem, a nazwy klas oddziela się spójnikiem „lub” używając słowa „teren” tylko raz przed nazwą pierwszej klasy. Natomiast określenia nazw klas przeznaczeń uzupełniających oraz wykluczanych dokonuje się w części tekstowej projektu planu miejscowego zgodnie z wartościami określonymi w tabeli.

W ocenie organu nadzoru brak wprowadzenia ograniczeń w zakresie katalogu usług wskazuje, iż na wskazanym terenie Rada Gminy Dębowa Kłoda dopuściła możliwość realizacji wszystkich klas przeznaczenia terenu z poziomu drugiego i trzeciego. Zastosowanie symbolu "U" dopuszcza zatem na tym terenie wszystkie przeznaczenia dotyczące usług z poziomów 2 i 3, w tym także *handel* wielkopowierzchniowy, co prowadzi do niezgodności z ustaleniami studium Gminy Dębowa Kłoda.

Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winien być zgodny z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jednym z obowiązkowych elementów studium, stosownie do

art. 10 ust. 2 pkt 8 powołanej wyżej ustawy, jest określenie obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2.000 m².

Jak wynika ze studium, Gmina Dębowa Kłoda na terenach MN/U przewiduje lokalizację wyłącznie usług nieuciążliwych, służących zaspokojeniu podstawowych potrzeb ludności, takich jak: usługi handlu detalicznego (z wyłączeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m²).

Kolejno, w wyniku przeprowadzonej kontroli legalności uchwały ustalono, co następuje. W § 9 ust.1 określone zostało przeznaczenie terenów MN-ML – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej. W § 9 ust.3 pkt 2 umieszczono zapis: „części terenu oznaczonego symbolem 23.1ML-RZM położona jest na specjalnym obszarze ochrony siedlisk - Natura 2000 Ostoja Parczewska (PLH060107), na którym obowiązują ustalenia wynikające z przepisów odrębnych z zakresu prawa ochrony przyrody oraz przepisów wykonawczych”. Umieszczenie ww. zapisu dotyczącego terenu 23.1ML-RZM w § 9 dotyczącym terenów o przeznaczeniu MN-ML doprowadziło do sprzeczności wewnętrznej ustaleń planu.

Pismem znak: RG.6720.3.2026 z dnia 27 maja 2026 roku Zastępca Wójta Gminy Dębowa Kłoda złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie.

W wyjaśnieniach wskazano, iż przyjęte rozwiązanie w zakresie wydzielenia działek mniejszych niż 3000m², pozostaje zgodne z art. 9 ust. 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wskazano, iż przyjęcie w planie wyższego parametru doprowadziłoby do naruszenia zapisów studium gminy Dębowa Kłoda. Podkreślono, iż ograniczenie wielkości działek rolnych do 3000 m² dotyczy gruntów przeznaczonych wyłącznie na cele rolne (pola uprawne), a zatem jeżeli w planie dla terenu ustalono przeznaczenie (RM) z możliwością wnoszenia budynków, gmina ma prawo określić w nim mniejszą normę obszarową. Kolejno Wójt Gminy Dębowa Kłoda w odniesieniu do pozostałych zarzutów, zgodził się ze stanowiskiem Wojewody.

Zdaniem organu nadzoru wyjaśnienia dotyczące minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek dla zabudowy zagrodowej, nie zasługują na uwzględnienie. Zgodnie ze stanowiskiem zawartym w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 marca 2026 (sygn. akt. II SA/Lu 48/26): tereny zabudowy zagrodowej *stanowią nieruchomości przeznaczone na cele rolne w rozumieniu art. 92 u.g.n. Taka kwalifikacja wynika z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 82, ze zm.), który za grunty rolne uznaje grunty pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu. Analogiczna kwalifikacja, w odniesieniu do gruntów rolnych zabudowanych wynika z przepisów regulujących ewidencję gruntów i budynków (zob. § 9 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków; Dz. U. z 2024 r. poz. 219 ze zm.).*

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXV/190/26 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 Dębowa Kłoda
2. Przewodniczący Rady Gminy Dębowa Kłoda