



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 marca 2026 r.

Poz. 1179

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr P.II.4131.2.35.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 16 marca 2026 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025r., poz. 1153 ze zm.) oraz art. 28 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024r., poz. 1130 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXI/248/2026 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 12 lutego 2026 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiedla Cyranka Południe.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Mielcu uchwaliła Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w Mielcu dla Osiedla Cyranka Południe. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1, art. 27 oraz art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Na wstępie należy zaznaczyć, że w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmiany, rada gminy musi kierować się zasadami sporządzania planu miejscowego, określonymi w cyt. wyżej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Naruszenie zaś zasad i trybu sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady w całości bądź w części, zgodnie z brzmieniem art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W toku badania przedmiotowej uchwały pod kątem zgodności z prawem wojewoda stwierdził, brak spójności pomiędzy ustaleniami planu zawartymi w uchwale, a ustaleniami zawartymi na rysunku stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, w zakresie szerokości dróg w liniach rozgraniczających, gdyż np. w § 22 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały, ustalono szerokość dla terenu **KDL1** na **15 m**, podczas gdy z rysunku planu wynika, że szerokość przedmiotowego terenu jest zmienna i wynosi **do 27 m** przy północnej granicy planu, przy znacznym zwężeniu przy południowej granicy planu.

Zdaniem wojewody powyższe narusza § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. poz. 1587 z późn. zm.), w świetle którego: „ *na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń*”.

Ponadto, jak stanowi art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy, część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś

część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Brzmienie powyższych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Zatem nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową, a częścią graficzną planu.

Naruszenie powyższej zasady sporządzania planu stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały, co znajduje oparcie w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych (patrz wyrok: IV SA/Po sygn.:850/25 z 11 grudnia 2025r., wyrok II SA/Lu sygn.: 635/25 z dnia 11 grudnia 2025r.).

W ocenie wojewody również nieprawidłowym działaniem ze strony rady uchwalającej przedmiotowy plan, był brak rozstrzygnięcia w sprawie rozpatrzenia nieuwzględnionych przez Prezydenta Miasta Mielca uwag, złożonych do projektu planu podczas wszystkich wyłożeń, które winno stanowić załącznik do przedmiotowej uchwały.

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż do wyłożonych do publicznego wglądu projektów planu (w szczególności I i III wyłożenia) - wpłynęły uwagi, które nie zostały przez Prezydenta Miasta uwzględnione. Wprawdzie do ostatniego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, nie wpłynęły już żadne uwagi, niemniej jednak należy podkreślić, iż strony nie mają obowiązku powtarzania uwag, po ponownym wyłożeniu planu przez wniesienie uwagi o takiej samej treści. Takiego obowiązku zdaniem wojewody, nie można wywieść z treści art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023r.).

Zgodnie z treścią art. 17 pkt 12 i 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wójt (burmistrz, prezydent) rozpatruje uwagi dotyczące projektu planu miejscowego, a wykonanie tej czynności przedstawia w wykazie, stanowiącym element dokumentacji prac planistycznych. Następnie przedstawia radzie gminy projekt planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag, zaś rada gminy rozstrzyga o sposobie rozpatrzenia zgłoszonych uwag, a to rozstrzygnięcie powinno stanowić załącznik do uchwały w sprawie planu miejscowego (art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W tym miejscu należy zaznaczyć wagę wynikającą z funkcji, jaką pełni wyłożenie projektu miejscowego planu do publicznego wglądu i możliwość wnoszenia uwag dotyczących tego projektu. Nie powinno ulegać wątpliwości, że jest to forma udziału osób zainteresowanych określonymi ustaleniami planu miejscowego w jego tworzeniu - udziału, którego sens sprowadza się do umożliwienia zainteresowanym podmiotom przedstawienia swoich racji, co do przyjętych lub nie przyjętych w projekcie planu sposobów zagospodarowania terenu. Możliwość wniesienia uwag do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz tzw. ostatniej instancji w procedurze planowania przestrzennego jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. O takim charakterze uwag do projektu planu i co za tym idzie ich wadze, świadczy podkreślenie przez ustawodawcę obowiązku rozstrzygnięcia o uwagach i dania temu formalnego wyrazu w załączniku do uchwały (patrz. wyrok NSA z 4 października 2011 r., II OSK 1508/11; tak też wyrok NSA z 28 stycznia 2016 r., II OSK 1295/14).

W konsekwencji zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze słusznie wskazywano, że popełnienie błędu przez radę gminy przez niewłaściwe wykonanie omawianych czynności niesie ze sobą daleko idące konsekwencje, w postaci wadliwości uchwały w sprawie planu miejscowego, a więc może doprowadzić do stwierdzenia nieważności planu lub jego części. Jeszcze bardziej kategoryczne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 stycznia 2016r. sygn. akt II OSK 1295/14, w uzasadnieniu którego stwierdził, że: "Naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegające na braku odniesienia się (rozstrzygnięcia) rady gminy do sposobu rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, stanowi rażące naruszenie procedury planistycznej. Niezależnie od innych uchybień, nakazuje to stwierdzenie nieważności planu miejscowego." Podobnie na gruncie przepisu art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023r.) wskazywano, że orzecznictwo zalicza naruszenie tego przepisu, związane z nieprzedłożeniem radzie gminy przez organ planistyczny nieuwzględnionych przez niego uwag wraz z projektem planu, jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu (patrz. wyrok WSA z 19 marca 2025r., IV SA/Po 182/25).

Istotny w przedmiotowym zakresie pozostaje fakt, iż strony zainteresowane ustaleniami planu miejscowego tj. osoby fizyczne, prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, nie mają

obowiązku powtarzania złożonych uwag przy ponownym wyłożeniu planu lub jego zmiany, bo w zasadzie polegałoby to na wnoszeniu uwag o takiej samej treści. Takiego obowiązku dla stron nie można wywieść z treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z art. 17 pkt 14 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023r.), albowiem przepis ten nie wprowadza rozróżnienia na uwagi dotyczące kolejnego projektu planu lub jego zmiany, lecz dotyczy ogólnie uwag wniesionych terminowo do projektu planu lub jego zmiany i nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy.

Z treści cyt. wyżej przepisów, jak również z obowiązku zagwarantowania praw podmiotowych jednostki należy wnioskować, że wójt (burmistrz, prezydent) winien przedstawić radzie listę nieuwzględnionych uwag zgłoszonych podczas wszystkich wyłożeń projektu planu, nie zaś tylko tych, które zostały złożone podczas ostatniego wyłożenia projektu planu, gdyż to rada jako organ uprawniony do uchwalenia planu jest właściwa do ostatecznego rozstrzygnięcia co do zgłoszonych uwag (patrz: wyrok WSA z dnia 1 października 2013 r., sygn. akt II SA/OI 647/13).

W toku badania przedmiotowej uchwały, wojewoda stwierdził brak załącznika do uchwały, który stanowiłby rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia przez radę nieuwzględnionych uwag złożonych do projektu planu, stanowiącego przedmiot podejmowanej przez radę uchwały. Powyższe uchybienie zdaniem organu nadzoru stanowi istotne naruszenie przesłanek formalnoprawnych trybu sporządzania planu i jako sprzeczne z art. 17 pkt 14 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skutkuje unieważnieniem uchwały przez organ nadzoru.

Ponadto, za istotne naruszenie prawa polegające na wykroczeniu poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023r.), należy zdaniem wojewody uznać, następujące zapisy uchwały:

1) zapisy zawarte w § 12 pkt 4 lit. b, § 12 pkt 4 lit. c, § 8 pkt 2 uchwały nakazujące oraz dopuszczające stosowanie odpowiednich materiałów i rozwiązań technicznych w zakresie zaopatrzenia w ciepło;

2) zapis zawarty w § 10 pkt 4 lit. c uchwały nakazujący zachowanie istniejącego drzewostanu i uzupełnienie drzewostanu (problematyka dotycząca ochrony terenów zieleni i zadrzewień, została wyczerpująco uregulowana w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2026 r. poz. 13);

3) zapisy zawarte w § 7 pkt 5 lit. b uchwały, nakazujące dostosowanie chodników i urządzeń służących do ruchu pieszego do potrzeb osób niepełnosprawnych, w szczególności poprzez obniżenie do poziomu jezdni krawężnika chodnika w rejonie skrzyżowania, wprowadzenie pasa o nawierzchni o wyróżniającej się fakturze, stosowanie krawężników opuszczonych w stanowiskach postojowych (zagadnienia dotyczące dostępności infrastruktury publicznej dla osób niepełnosprawnych, zostały wyczerpująco uregulowane w ustawie z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025r., poz. 418, z późn. zm.), rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022r., poz. 1225, z późn. zm.), ustawie z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych (Dz.U. z 2025r., poz. 889) oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 22 czerwca 2022r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022r., poz. 1518 z późn. zm.);

4) zapisy zawarte w § 12 pkt 2 lit. b, § 19 pkt 2 lit. b i c uchwały, określające konieczność posiadania przez budynki przyłącza kanalizacyjnego, dopuszczające realizację wejść na teren od wskazanej strony, czy też zapisy dotyczące realizacji urządzeń oświetleniowych;

5) zapisy zawarte w § 10 pkt 4 lit. c czy też § 20 pkt 2 lit. c, d i e uchwały dopuszczające wykonywanie pewnego rodzaju czynności np. nakaz uzupełnienia drzewostanu poprzez wprowadzenie nasadzeń zieleni niskiej, czy też dopuszczające wykonywanie prac w zakresie m.in. regulacji, utrzymania skarp, rowu, obwałowań przeciwpowodziowych.

Dodatkowo zauważa się, że w § 19 pkt 3 uchwały, ustalono minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek, na terenie oznaczonym symbolem **ZP1**. Jest to niezgodne z brzmieniem art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023r.) – gdyż jedynym parametrem dotyczącym podziału nieruchomości, który można określić w zależności od potrzeb w planie miejscowym, jest minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek *budowlanych*. Na marginesie, wskazuje się, iż ustalona minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek dla terenu **ZP1**, jest większa niż powierzchnia tego terenu.

W toku badania przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził również inne nieprawidłowości, które jednakże nie mają charakteru istotnego naruszenia prawa, ale w kontekście naruszeń wskazanych wyżej, mają istotne znaczenie dla oceny tej uchwały na podstawie art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

1) ustalenia planu zawarte w § 11 pkt 4 oraz § 25 uchwały, dopuszczające wydzielanie dróg wewnętrznych, nie wyznaczonych na rysunku planu, są niewłaściwe i nie spełniają wymogów dotyczących zasad rozbudowy i budowy systemów komunikacji, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023r.), oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Drogi wewnętrzne, zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowią odrębny sposób przeznaczenia terenu, oznaczony symbolem KDW i kolorem jasnoszarym. Stąd też droga wewnętrzna, traktowana jako odmienny, różny rodzaj przeznaczenia terenu musi spełniać wymogi określone w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – mieć właściwe oznaczenia barwne, odpowiednie dla tego terenu ustalenia, a także stanowić wyodrębnione liniami rozgraniczającymi osobne przeznaczenie terenu;

2) stosownie do § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wskazano w § 16 pkt 2 lit. f oraz § 18 pkt 2 lit. f uchwały, czy ustalona powierzchnia zabudowy odnosi się do powierzchni działki czy terenu;

3) w § 17 pkt 3 lit. a uchwały, mowa jest o zasadach scalania i podziału nieruchomości terenu oznaczonego symbolem MNU1, co jest niezrozumiałe, gdyż przedmiotowy teren stanowi jedną działkę ewidencyjną, nie wiadomo więc jakie działki w pierwszej kolejności należałoby scalić;

4) część zapisów planu budzi wątpliwości interpretacyjne i może powodować trudności na etapie stosowania ustaleń planu np. zapisy o brzmieniu: „ nakaz zagospodarowania terenu w sposób umożliwiający migrację drobnych zwierząt” (§ 10 pkt 4 lit. d uchwały), sieć elektroenergetyczna powinna być, „w miarę możliwości technicznych i ekonomicznych”, realizowana jako podziemna (§ 12 pkt 6 lit. b uchwały) - gdyż nie wiadomo, w jaki sposób należy je stosować. Nadrzędną zasadą jest, aby plan miejscowy zawierał ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, ponieważ pełni rolę aktu prawa miejscowego, wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym;

5) w § 13 pkt 3 uchwały, mowa jest o tym, że: „ dopuszcza się realizację tymczasowych sieci infrastruktury technicznej na okres awarii, przebudowy, remontu lub rozbudowy”, a w § 22 pkt 2 lit. c, § 23 pkt 2 lit. c oraz § 24 pkt 2 lit. c uchwały, mowa jest o dopuszczeniu w terenach dróg publicznych i wewnętrznych, urządzeń systematycznej regulacji wód, niemniej jednak nie wiadomo o jakich tymczasowych sieciach i urządzeniach jest mowa, we wskazanych powyżej ustaleniach;

6) w zakresie dokumentacji prac planistycznych, wskazuje się, iż brak jest projektów planu z etapu ponownych uzgodnień i opiniowania, co uniemożliwia ocenę prawidłowości przeprowadzenia procedury - stosownie do art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Reasumując, należy stwierdzić, że uchwała Nr XXI/248/2026 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 12 lutego 2026r. w sprawie uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Osiedla Cyranka Południe, w sposób istotny narusza zasady i tryb sporządzania planu, o których mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z tych też względów należało stwierdzić jej nieważność.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4 A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Magdalena Kryczka

DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU