



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 9 października 2026 r.

Poz. 3950

Podpisany przez:
Monika Barszcz-Chodkowska
Data: 09.10.2026 14:30:06



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.437.26

WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 9 października 2026 r.

Działając na podstawie art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XXVIII/313/2026 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 21 sierpnia 2026 r. w sprawie planu ogólnego miasta Mielca

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Mielcu uchwaliła plan ogólny miasta Mielca. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. przepis art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026r., poz. 662 ze zm.) oraz art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2026r., poz. 538 ze zm.).

W trakcie oceny legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. z 2023r., poz. 2758 ze zm.). W związku z czym, w dniu 24 września 2026r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia jej nieważności.

W trakcie przedmiotowego postępowania Prezydent Miasta Mielca pismem z dnia 25 września 2026r. znak:UGG-U.6722.7.2024, złożył wyjaśnienia w zakresie stwierdzonych uchybień w uchwalonym planie. Organ nadzoru, mając na uwadze złożone wyjaśnienia, przeprowadził szczegółowe postępowanie wyjaśniające, w trakcie którego zajął następujące stanowisko:

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ocena legalności uchwały w sprawie planu ogólnego winna być dokonana z uwzględnieniem regulacji art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej „ustawą”, który jako przepis szczególny w stosunku do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, określa przesłanki nieważności uchwały podjętej w tym przedmiocie. Zgodnie z cyt. wyżej art. 28 ust. 1 ustawy, istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu ogólnego lub miejscowego powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Z treści tej regulacji jednoznacznie wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcia „zasad” oraz „trybu” sporządzania planu. Tryb sporządzania planu odnosi się niewątpliwie do sekwencji czynności podejmowanych przez organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu ogólnego (art. 13 i do 13j ustawy). Natomiast zasady sporządzania planu dotyczą problematyki merytorycznej, a więc zawartości tego aktu, zamieszczonych w nim ustaleń. Nadto, ustawodawca wprowadził przesłankę istotności naruszenia zarówno co do naruszenia zasad, jak i trybu sporządzania planu ogólnego. Tym samym, nie każde naruszenie przepisów w powyższym zakresie będzie skutkowało nieważnością aktu planistycznego, lecz

tylko takie, które ma charakter istotny. Podkreślenia wymaga, iż w procedurze uchwalania planu ogólnego rada gminy musi kierować się zasadami sporządzania planu, określonymi w ustawie oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Mielcu wskazała m.in. art. 13a ust. 1 ustawy, zgodnie z którym dla obszaru gminy, z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu, rada gminy uchwała plan ogólny gminy. Przepis art. 13a ust. 4 ustawy, zawiera ustalenia obligatoryjne planu ogólnego: określenie stref planistycznych oraz gminnych standardów urbanistycznych (pkt1), a także fakultatywne – obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej (pkt2). Co wymaga szczególnego podkreślenia, plan ogólny przyjęty przez radę gminy stanowi na mocy art. 13a ust. 7 akt prawa miejscowego. Oznacza to, że uchwała w tym przedmiocie powinna odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawodawca przewiduje w odniesieniu do aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, w szczególności, nie może naruszać granic delegacji ustawowej.

Pierwsze zasadnicze ustalenie planu ogólnego, w świetle przywołanego wcześniej art. 13a ust. 4 ustawy, stanowi o podziale obszaru objętego planem ogólnym w sposób rozłączny na strefy planistyczne, które określone zostały w katalogu zamkniętym zawartym w art., 13c ust. 2 ustawy. Podział obszaru gminy możliwy jest więc na następujące strefy: strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną (SW), strefę wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną (SJ), strefę wielofunkcyjną z zabudową zagrodową (SZ), strefę usługową (SU), strefę handlu wielkopowierzchniowego (SH), strefę gospodarczą (SP), strefę produkcji rolniczej (SR), strefę infrastrukturalną (SI), strefę zieleni i rekreacji (SN), strefę cmentarzy (SC), strefę górnictwa (SG), strefę otwartą (SO) oraz strefę komunikacyjną (SK). Natomiast drugim koniecznym elementem planu ogólnego jest gminny katalog stref planistycznych, stanowiący obligatoryjną część gminnych standardów urbanistycznych.

W badanej przez wojewodę uchwale niektóre strefy komunikacyjne zostały wyznaczone z naruszeniem przepisów zawartych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów i zawartego w nim punktu 3, w którym wskazano, że: „Strefę komunikacyjną można wyznaczyć dla obiektów istniejących oraz planowanych, których lokalizacja jest potwierdzona ustaleniem linii rozgraniczających teren”. Z analizy uchwalonego planu oraz przedłożonej dokumentacji planistycznej wynika, że strefy komunikacyjne zostały wyznaczone poza terenami dróg oraz terenów kolejowych, np.:

- a)strefa 3SK w zakresie działki o numerze ewid. 76/1 obręb Rzochów;
- b)strefa 7SK w zakresie działek o numerze ewid. 1495/2, 1495/3, 1497/1, 1497/3, obręb Lasy. Dodatkowo strefa ta została wyznaczona na działce o numerze ewid. 1497/2 obejmującej drogę, która w ocenie tut. Oddziału nie jest drogą zbiorczą i nie posiada innej, wyższej klasy;
- c)strefa 9SK w zakresie działki o numerze ewid. 1588 obręb Stare Miasto;
- d)strefa 11SK w zakresie działek o numerach ewid. 85/15 i 85/16 obręb Przemysłowy;
- e)strefa 16SK w zakresie działki o numerze ewid. 1228/2 obręb Osiedle;
- f)strefa 18SK w zakresie działek o numerach ewid. 2264/2, 2264/4, 2264/5, 2630/1 obręb Stare Miasto.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy planu naruszają istotnie zasady i tryb sporządzania planu, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zastrzeżenia w ocenie wojewody budzą również, wskazane w wykazie uwag zgłoszonych do projektu planu ogólnego gminy w trakcie konsultacji społecznych, propozycje ich rozpatrzenia w świetle ustaleń przedmiotowego planu. Z wykazu uwag wynika np., że uwaga nr 4 (1513/26) została uwzględniona w całości, jednak w trakcie analizy zauważa się, że została ona uwzględniona w części dotyczącej ujęcia działek wyszczególnionych we wniosku do strefy wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną. Brak jest natomiast wyznaczenia na całej powierzchni przedmiotowych działek obszaru uzupełnienia zabudowy, stosownie do treści uwagi.

Podobnie w przypadku uwagi nr 5 (1548/26) wskazano, że została uwzględniona, jednak analiza planu wykazała, że działki objęte wnioskiem zostały zgodnie z treścią pisma objęte strefą SJ, ale nie wyznaczono

na nich OUZ. Wskazano również, że uwaga nr 20 (1716/26) została uwzględniona, jednakże w planie wyszczególniona działka nie znajduje się w strefie wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, o której mowa w złożonym piśmie, tylko w strefie zieleni i rekreacji. W zakresie uwagi nr 33 (1799/26) zauważa się, że nie została uwzględniona w całości bowiem dla danej strefy określono w planie maksymalną wysokość zabudowy wynoszącą 20 m, podczas gdy wnioskowany parametr to 25 m. Powyżej wskazane zostały przykłady nieścisłości występujących w przedmiotowym wykazie uwag. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 8k ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, publikowany Raport podsumowujący przebieg konsultacji społecznych do projektu planu ogólnego miasta Mielca zawiera m.in. wykaz zgłoszonych uwag w ramach konsultacji. W Protokole ze zbierania uwag stanowiącym załącznik nr 1 do Raportu wskazano, że w trakcie konsultacji społecznych projektu planu ogólnego miasta Mielca wpłynęło łącznie 156 uwag, z których 41 uwzględniono, 35 uwzględniono częściowo, natomiast 75 nie uwzględniono. Ze względu na stwierdzoną niezgodność przedstawionych propozycji rozpatrzenia uwag z faktycznym sposobem uwzględnienia w planie złożonych uwag, należy uznać, że informacje zawarte w Raporcie z konsultacji społecznych są nieprawdziwe i wprowadzające w błąd nie tylko interesariuszy, ale również Radę Miejską w Mielcu. Na podstawie art. 13i ust. 3 pkt 12 ww. ustawy wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt planu ogólnego wraz z raportem podsumowującym przebieg konsultacji społecznych. Winien on zawierać dokładne informacje na temat zgłoszonych uwag oraz sposobu ich rozpatrzenia, gdyż zgodnie z treścią art. 13j ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: *„Jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu ogólnego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag lub wniosków do projektu planu ogólnego wymagających ponownienia uzgodnień - czynności, o których mowa w art. 13i ust. 3 pkt 4, pkt 5 lit. b, pkt 6 lit. b, pkt 11 i 12, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”*.

Dodatkowo w toku oceny 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)w dołączonym do dokumentacji prac planistycznych, obligatoryjnym na podstawie art. 13h ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 z późn. zm.), uzasadnieniu do niniejszego planu w Tabeli 5 na str. 67 zawierającej informacje dot. warunków wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w Mielcu podano, że maksymalna całkowita powierzchnia obszaru uzupełnienia zabudowy w gminie, o którą można poszerzyć granice obszaru uzupełnienia zabudowy zgodnie z §1 ust. 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 2 maja 2024 r. w sprawie sposobu wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy (Dz. U. z 2024 poz. 729) wynosi 152,4 ha. Wskazano również, że poszerzono obszar uzupełnienia zabudowy w gminie o powierzchnię wynoszącą 156,93 ha, a zatem większą niż dopuszczają przepisy ww. rozporządzenia;

2)zauważa się, że plan w uchwalonej formie i projekt planu z etapu konsultacji społecznych nie są tożsame, a wprowadzone zmiany nie wynikają z uwag złożonych do projektu planu w trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych. Usunięty został między innymi obszar uzupełnienia zabudowy 504OUZ, natomiast w strefie wielofunkcyjnej z zabudową mieszkaniową jednorodzinną 74SJ wprowadzono strefę usługową 75SU. W świetle obowiązujących przepisów nie ma wymogu ponownego przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Ponadto, w przedłożonym planie obszary uzupełnienia zabudowy m.in. 130OUZ, 168OUZ, 204OUZ, 309OUZ, 313OUZ, 314OUZ, 316OUZ, 368OUZ, 371OUZ zostały wyznaczone w odległości mniejszej niż strefa ochronna od cmentarzy. Możliwość wyznaczenia w świetle obowiązujących przepisów prawa obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy na terenie cmentarza i terenach położonych w jego sąsiedztwie wymaga oceny przez Wydział Prawny i Nadzoru. Przeprowadzenie analizy w powyższym zakresie jest konieczne ze względu na ograniczenia wynikające z przepisów sanitarnych określonych ustawą z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2025r., poz. 1590) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

Reasumując, należy stwierdzić, że uchwała Nr XXVIII/313/2026 Rady Miejskiej w Mielcu z dnia 21 sierpnia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Mielca w sposób istotny narusza zasady i tryb sporządzania planu, o którym mowa w art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym. Naruszenie zaś zasad i trybu sporządzania planu stanowi istotne naruszenie prawa i może skutkować każdorazowo stwierdzeniem nieważności uchwały w całości lub części, 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.).

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

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Z-CA DYREKTORA

WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU