



scope
Komisa Strategii
317, e-seje
PRZEWODNICZĄCY
Rady Miejskiej w Tarnowie
Tarnów, dnia 24 lutego 2026 r.
Małgorzata Mękal
Znak BRP 074.5.2026

Opinia prawna

dotycząca projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie zajęcia stanowiska wyrażającego sprzeciw wobec możliwości budowy spopielnarni zwłok na nieruchomości położonej przy ul. Komunalnej w Tarnowie (działka nr 314, obręb 74)

Po dokonaniu oceny formalno-prawnej projektu uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie zajęcia stanowiska wyrażającego sprzeciw wobec możliwości budowy spopielnarni zwłok na nieruchomości położonej przy ul. Komunalnej w Tarnowie (działka nr 314, obręb 74), zgłoszonego przez grupę radnych Rady Miejskiej w Tarnowie, projekt ten opiniuję w całości negatywnie, z następującym uzasadnieniem:

Przedmiotem projektowanej uchwały jest wyrażenie sprzeciwu wobec możliwości wydania przez Prezydenta Miasta Tarnowa decyzji o pozwoleniu na budowę dla przedsięwzięcia polegającego na budowie spopielnarni zwłok na terenie nieruchomości położonej przy ul. Komunalnej w Tarnowie, oznaczonej numerem działki 314, obrębu 74. W treści projektu zwraca się uwagę na niedopuszczalność wydania takiej decyzji z uwagi na „możliwość doprowadzenia do konfliktów funkcjonalno-przestrzennych, co stałoby w oczywistej sprzeczności z postanowieniami pkt 8 tiret 4 Kierunków zmian w strukturze przestrzennej określonych przez »Strategię Rozwoju Miasta – Tarnów 2030«, przyjętą uchwałą Nr LXX/679/2022 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 15 września 2022 r. w sprawie przyjęcia »Strategii Rozwoju Miasta – Tarnów 2030« oraz z ustaleniami pkt 8 tiret 4 Poityki Przestrzennej Miasta określonej w części B »Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego«, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Tarnowa przyjętym uchwałą Nr LVII/705 /2014 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 25 września 2014 r. w sprawie zmiany »Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Miasta Tarnowa“.

Podstawę prawną projektowanej uchwały ma stanowić art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436). Zgodnie z jego treścią do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, przy czym jak wynika z uzasadnienia projektu, intencją autorów było określenie kierunków działania Prezydenta Miasta Tarnowa.

Stanowienie o kierunkach działania wójta oznacza generalnie władcze (wiążące dla wójta) określanie celów i zadań działalności wójta, a także zasad, sposobów i środków ich realizacji. Stanowienie o kierunkach działalności wójta nie obejmuje natomiast podejmowania przez radę gminy uchwał, w których to wydaje się polecenie dotyczące konkretnego sposobu załatwienia danej sprawy przez wójta, ogranicza się samodzielność realizowania przez wójta ustawowo przyznanej mu kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, jak również

określa się sposób załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnych, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadami ogólnymi kodeksu postępowania administracyjnego i prowadziło do rozstrzygnięć podejmowanych bez udziału strony”¹ Ponadto - *do kompetencji rady gminy (miasta) jako organu uchwałodawczego nie należy wyrażanie generalnych stanowisk o zakresie stosowania prawa. Z żadnego także przepisu prawa nie wynika kompetencja rady do wskazywania organom administracji w sprawach indywidualnych mających być przedmiotem ich rozstrzygania w przyszłości - przepisów prawa, które powinny być w tych sprawach stosowane. Wybór przepisów, które mają być zastosowane w sprawie należy do wyłącznej kompetencji organu rozstrzygającego sprawę.*²

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie ma także art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Na podstawie art. 82 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2025 r. poz. 418 z późn. zm.) organem administracji architektoniczno – budowlanej, uprawnionym do wydania pozwolenia na budowę, jest starosta. W miastach na prawach powiatu funkcję starosty pełni prezydent miasta (art. 92 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2025 r. poz. 1684). Sprawa dotycząca pozwolenia na budowę należy do indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej.

Zgodnie z art. 35 ust. 4 ustawy Prawo budowlane w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4, organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Do wymagań tych należy (art. 35 ust. 1 powołanej ustawy):

- 1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z:
 - a) ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu,
 - b) wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
 - c) ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;
- 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- 3) kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, w tym dołączenie kopii zaświadczenia o wpisie na listę członków właściwego samorządu zawodowego, dotyczącego projektanta i projektanta sprawdzającego;

¹ M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. III, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 18 oraz cyt. tam orzecznictwo i piśmiennictwo.

² Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 września 2016 r., III SA/Gd 732/16, LEX nr 2120236.

- 4) dołączenie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, a także oświadczeń projektanta i inwestora;
- 5) posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych;
- 6) przynależność projektanta i projektanta sprawdzającego do właściwej izby samorządu zawodowego.

Z kolei do istotnych wymagań przewidzianych art. 32 ust. 4 ustawy Prawo budowlane należy:

- 1) złożenie wniosku o wydanie pozwolenia na budowę w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 2) złożenie oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Jak stanowi z art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Strategia rozwoju gminy, opisana w art. 10e ustawy o samorządzie gminnym, jest planem działania gminy, aktem programowym, o charakterze w dużej mierze postulatywnym, który nie kreuje skonkretyzowanych uprawnień lub obowiązków, zewnętrznych wobec organu adresatów.³ Z tego powodu nie należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy to akt planowania ogólnego, którego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.))⁴ Na podstawie wyraźnej dyspozycji art. 9 ust. 5 powołanej ustawy, nie jest ono aktem prawa miejscowego.

Z powyższego wynika, że zarówno studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jak i strategia jej rozwoju nie są źródłami powszechnie obowiązującego prawa.

Należy także zaznaczyć, że na terenie obejmującym nieruchomość wymienioną w opiniowanym projekcie uchwały obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr XXX/298/2020 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Tarnowie w rejonie ulicy Komunalnej - "Krzyż Wschód III". Zgodnie z planem działka nr 314 obręb 74 jest położona w terenie o przeznaczeniu podstawowym - obiekty produkcyjne, składowe, magazynowe oraz usługi, w tym w ramach strefy aktywności gospodarczej - oznaczonym symbolem 4P/U. Plan definiuje usługi - należy przez to rozumieć obiekty i urządzenia przeznaczone do sprzedaży towarów i świadczenia usług, w tym handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży nieprzekraczającej 2000m² oraz handlu hurtowego,

³ Tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 13 kwietnia 2023 r., II SA/OI 71/23, LEX nr 3527086.

⁴ Na podstawie art. 65 ust. 1 ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688 z późn. zm.) studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.

gastronomii, działalności biurowej i administracji, obsługi firm i klienta, finansowych, informatycznych, łączności, logistycznych, działalności wystawienniczej i targowej, rzemiosła, produkcji i napraw środków transportu oraz stacje paliw. W ewentualnym postępowaniu w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę spopielnarni zwłok przedmiotem analizy organu administracji architektoniczno – budowlanej będzie m.in. zgodność przedstawionego przez inwestora projektu z określonym w planie przeznaczeniem terenu inwestycji i innymi ustaleniami tego planu.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że opiniowany projekt uchwały narusza art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 18 ust. 2 pkt 2 i art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 35 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, w następujący sposób:

- przedmiot uchwały w nie mieści się w zakresie właściwości organu stanowiącego gminy,
- projektowana uchwała wskazuje konkretny sposób załatwienia sprawy (skoro Rada Miejska w Tarnowie sprzeciwia się wydaniu pozwolenia na budowę dla określonego przedsięwzięcia, oznacza to, że oczekiwanym działaniem ze strony Prezydenta Miasta Tarnowa jest odmowa podjęcia takiej decyzji administracyjnej),
- projektowana uchwała stwierdza niedopuszczalność wydania pozwolenia na budowę w oparciu o przesłanki niewymienione w ustawie Prawo budowlane z odwołaniem się do aktów prawnych, które nie zawierają przepisów powszechnie obowiązujących, bez względu na ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z tych względów projekt uchwały należy zaopiniować negatywnie.

Ponieważ projektowana uchwała nie znajduje podstawy w obowiązujących przepisach prawa i nie może zostać wykonana, nie jest możliwe wskazanie prawidłowej podstawy prawnej i podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały, wymagane § 32 ust. 2 w związku z § 31 ust. 1 pkt 2 i 4 Statutu Gminy Miasta Tarnowa stanowiącego załącznik do uchwały nr VII/72/2003 Rady Miejskiej w Tarnowie z dnia 20 lutego 2003 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasta Tarnowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2025 r., poz. 7616).

RADCA PRAWNY
Anna Morawska
KR1208

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miejskiej w Tarnowie
- 2) a/a