

Opinia prawna

dotycząca projektu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Tarnowie, w rejonie ulicy Komunalnej – „Krzyż Wchód III” (powinno być Wschód)

BRP. 074.8.2026

BRP. 0006.15.2026

I. Przedmiot opinii prawnej.

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest projekt uchwały Rady Miejskiej w Tarnowie w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Tarnowie, w rejonie ulicy Komunalnej – „Krzyż Wchód III” (powinno być Wschód), zwany dalej „projektem uchwały”.

Projekt ten został złożony przez działający w Radzie Miejskiej w Tarnowie Klub Radnych Prawo i Sprawiedliwość reprezentowany przez Przewodniczącego Pana Henryka Łabędzia. Projekt uchwały został złożony w dniu 16 marca 2026 r., czyli na co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji Rady Miejskiej w Tarnowie, zaplanowanej na dzień 24 marca 2026 r.

Projekt uchwały składa się z tekstu uchwały i załącznika graficznego oraz uzasadnienia.

W ramach tekstu uchwały wyróżnić należy:

- 1) tytuł uchwały w brzmieniu „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Tarnowie, w rejonie ulicy Komunalnej – „Krzyż Wchód III” (powinno być Wschód)”,
- 2) podstawę prawną o treści „Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) i art. 14 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1130 z późn. zm.)”,
- 3) rozstrzygnięcie polegające na przystąpieniu do sporządzenia zmiany w części tekstowej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Tarnowie, w rejonie ulicy Komunalnej – „Krzyż Wchód III” (powinno być Wschód) i wskazaniu, że zmiany mają obejmować ustalenia zawarte w § 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 2, § 7 pkt 1, 2 i § 16 oraz granic zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oznaczonych na załączniku graficznym do projektu uchwały,
- 4) oznaczenie organu właściwego do wykonania uchwały,
- 5) wskazanie daty wejścia w życie uchwały.

Na załączniku graficznym do projektu uchwały oznaczono granice obszaru zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pokrywające się z granicami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Tarnowie, w rejonie ulicy Komunalnej – „Krzyż Wschód III”, uchwalonego 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” (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 3933)¹, zwanego dalej „miejscowym planem Krzyż Wschód III”.

W uzasadnieniu przedstawiono przepisy wskazane w podstawie prawnej projektu uchwały. Wyjaśniono powody, dla których projektowana zmiana dotyczyć ma tylko i wyłącznie

¹ Na podstawie informacji z Wydziału Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Tarnowa.

zmiany tekstu miejscowego planu Krzyż Wschód III. W ocenie projektodawców, ponieważ części tekstowa i graficzna miejscowego planu regulują inne zagadnienia nie ma przeszkód formalnych aby zmianą planu objąć tylko jedną z tych części a mianowicie tekst miejscowego planu.

Celem zmiany planu ma być zgodne z Studium ustalenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu oraz inne zmiany, co przyczyni się do usunięcia potencjalnych niejednoznaczności interpretacyjnych, jakie mogłyby powstać na gruncie stosowania miejscowego planu. Zdiagnozowano bowiem istnienie nieprecyzyjnych sformułowań, które potencjalnie mogą doprowadzić do swobodnej interpretacji ustaleń miejscowego planu.

Zdaniem autorów projektu uchwały, uchwalenie miejscowego planu w 2020 r. miało na celu dążenie do zgodnego ze Studium ograniczenia możliwości występowania konfliktów funkcjonalno – przestrzennych pomiędzy obszarem miejscowego planu, a obszarami obecnej i planowanej zabudowy mieszkaniowej. Miejscowy plan Krzyż Wschód III wykluczał na tym obszarze realizację inwestycji, które godziłyby w interes mieszkańców tej wspólnoty lokalnej. Ze „środowiska organu wykonawczego dochodzą doniesienia, jakoby na gruncie obowiązującego MPZP kwestie dotyczące niemożliwości lokalizowania na terenie objętym planem inwestycji, takich jak spopieliarnia zwłok, nie były jednoznacznie wykluczone”. Dlatego też, kierując się zasadą przyzwoitej legislacji, koniecznym jest wszczęcie procedury zmiany miejscowego planu, celem usunięcia zapisów budzących wątpliwości interpretacyjne na etapie stosowania prawa.

II. Skutki wniesienia projektu uchwały przez klub radnych.

W przedmiotowej sprawie – na co powołują się projektodawcy w piśmie z dnia 16 marca 2026 r. – będzie miał zastosowanie art. 20 ust. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436). Zgodnie z jego brzmieniem na wniosek klubu radnych przewodniczący rady gminy jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady gminy projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady gminy co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady gminy.

III. Ocena prawna projektu uchwały.

Jest prawdą, że w świetle art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940, z 2025 r. poz. 527, 680, 1668 i 1847 oraz z 2026 r. poz. 24), zwanej dalej „ustawą”, w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej "planem miejscowym". Integralną częścią uchwały, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu miejscowego (art. 14 ust. 2 ustawy). Uchwałę, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta lub w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, o której mowa w art. 41a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (art. 14 ust. 4 ustawy). Przed podjęciem uchwały, o której mowa w ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych (art. 14 ust. 5 ustawy).

Wskazane regulacje – w oparciu o art. 27 ustawy – mają zastosowanie do zmiany miejscowego planu.

Dla pełnego obrazu sprawy należy stwierdzić, że z dniem 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z 2024 r. poz. 1824 oraz z 2025 r. poz. 527, 1543 i 1668), zwana dalej „ustawą zmieniającą”, dokonująca dość znacznych zmian w gospodarowaniu przestrzenią. W art. 67 ust. 1 ustawy zmieniającej stwierdza się, że dotychczasowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują moc na danym obszarze do dnia wejścia w życie nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tym obszarze i mogą być zmieniane. Z art. 67 ust. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej wynika, że do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany jest możliwe, jeżeli w danej gminie wszedł w życie plan ogólny gminy, chyba że przed dniem utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie ogłoszono o terminie wyłożenia do publicznego wglądu albo ogłoszono o rozpoczęciu konsultacji społecznych projektu tego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiany. W takim wypadku do spraw dotyczących opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian, o których mowa w art. 67 ust. 4 pkt 1 ustawy zmieniającej, stosuje się studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin w brzmieniu dotychczasowym (art. 67 ust. 5 ustawy zmieniającej).

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że podjęcie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mieści się w kompetencjach rady gminy, stanowi wszczęcie procedury planistycznej prowadzącej do uchwalenia miejscowego planu a jedynym wymagalnym przez prawo rozstrzygnięciem w ramach takiej uchwały jest określenie granic obszaru, którego zmiana ma dotyczyć. W opisanym zakresie projekt uchwały jest prawidłowy.

Występują, jednakże w nim nieprawidłowości, które wymagają omówienia.

Jako pierwszy należy postawić zarzut błędnego zawężenia zakresu zmiany tylko do części tekstowej miejscowego planu.

Istnieje wiele regulacji prawnych zawartych w ustawie, które potwierdzają tezę, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego składa się z tekstu i rysunku, które tylko razem tworzą wartość normatywną i nie można tych elementów rozdzielać. To stwierdzenie wynika z art. 15, 16 czy 20 ustawy. Każdy z tych przepisów jednoznacznie wskazuje na to, że każdy plan, a więc i jego zmiana musi zawierać część tekstową i graficzną. Tak brzmi np. art. 20 ust. 1 ustawy regulujący uchwalenie planu. Zgodnie z jego brzmieniem plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu zgodności z ustaleniami planu ogólnego (w niniejszej sprawie w zależności od sytuacji, ocena dotyczy może studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, o czym była mowa powyżej) rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały.

O relacji między częścią tekstową i graficzną planu miejscowego świadczy również § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), zwanego dalej „rozporządzeniem” zgodnie z którym część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów zawierają określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. Konsekwentnie, w myśl § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia część graficzna projektu planu miejscowego zawiera określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów.

Miejscowy plan Krzyż Wschód III pochodzi z okresu przed dniem wejścia rozporządzenia i przy jego tworzeniu uwzględniono poprzednio obowiązujący stan prawy, a więc rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 1587). A to oznacza, że w trakcie procedury zmiany miejscowego planu Krzyż Wschód III konieczne będzie zastosowanie aktualnie obowiązującego rozporządzenia, które stosuje inne oznaczenia symboli stosowanych przy opracowywaniu projektu planu miejscowego. Już samo to ustalenie powoduje konieczność zmiany planu miejscowego jako całości, zwłaszcza, że obszarem objętym tą zmianą jest cały obszar miejscowego planu Krzyż Wschód III.

Kwestia związku tekstu i rysunku planu miejscowego jest przedmiotem wielu orzeczeń sądowych – jako przykład można wskazać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 września 2024 r. II SA/Wr 196/2 o tezie „Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) i jako podustawowy akt normatywny spełniać powinien rozmaite kryteria poprawności i legalności. W orzecznictwie tut. Sądu (wyroki z dnia: 24 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Wr 18/20; 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 688/12; 31 lipca 2012 r., sygn. akt 328/12; 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wr 28/21) podkreślano wielokrotnie, że część graficzna planu stanowi uszczegółowienie, uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej oraz ma moc wiążącą, tym samym postanowienia planu należy odczytywać łącznie, uwzględniając zarówno część tekstową, jak i graficzną. Wobec tego nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem. Słusznie więc podkreśla się, że normy prawne zapisane w planie miejscowym wyprowadza się bowiem zarówno z części opisowej, jak i części graficznej.”.

Na zakończenie należy zauważyć, że na etapie wszczęcia postępowania planistycznego gmina, a więc ani rada gminy ani twórca projektu planu, czyli organ wykonawczy nie wiedzą jaki będzie ostateczny jego kształt. Twierdzenie to wynika z faktu, że w świetle art. 17 ustawy w procedurze planistycznej bierze udział szereg podmiotów:

- 1) interesariusz², który po ogłoszeniu o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, może złożyć wniosek do projektu planu miejscowego (ust. 1),
- 2) organy opiniujące i uzgadniające projekt planu miejscowego, których stanowisko uwzględnia się w projekcie planu miejscowego, gdyż organ wykonawczy zobowiązany jest do wprowadzenia zmian w projekcie planu miejscowego wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (ust. 6 i 9),

² Zgodnie z art. 8e ustawy interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego przysługuje prawo udziału w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiedania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych. Należą do nich :

- 1) osoby fizyczne;
- 2) osoby prawne;
- 3) jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną;
- 4) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne;
- 5) organy władzy publicznej;
- 6) jednostki pomocnicze gminy oraz organy doradcze i konsultacyjne gminy.

- 3) interesariusz w ramach konsultacji społecznych projektu planu miejscowego – uwzględnione w ramach rozpatrzenia uwagi wymagają zmiany projektu planu miejscowego (ust. 11 i 13).

Ostatecznie, na podstawie art. 19 ustawy zmiany do projektu planu miejscowego może wprowadzić z własnej inicjatywy rada gminy. Zgodnie z powołaną regulacją, jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu miejscowego wymagających ponownienia uzgodnień, określone czynności, o których mowa w art. 17 ustawy, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian.

Nie ma więc żadnych wątpliwości, że przystąpienie do sporządzenia zmiany może dotyczyć planu miejscowego, a więc części tekstowej i graficznej. Z tego powodu ograniczenie się w projekcie uchwały do tekstu miejscowego planu Krzyż Wschód III jest naruszeniem prawa.

W sprawie należy wskazać na drugą nieprawidłowość zawartą w § 1 ust. 2 projektu, w którym na etapie wszczęcia procedury planistycznej Rada Miejska w Tarnowie miałaby ograniczyć zakres zmiany do konkretnych unormowań wskazanych w § 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 2, § 7 pkt 1, 2 i § 16 uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Tarnowie w rejonie ulicy Komunalnej – „Krzyż Wschód III”.

Jak powyżej wykazano na etapie wszczęcia postępowania planistycznego w żadnym aspekcie – poza obszarowym – nie ma możliwości ograniczenia zakresu zmian. Taka konstrukcja treści uchwały stanowi naruszenie prawa, albowiem art. 14 ustawy nie przewiduje żadnych innych unormowań w uchwale o przystąpienie do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany jak te wymienione w ust. 1 i 2. W przypadku zmiany planu miejscowego jedyne zawężenie zmian może dotyczyć obszaru objętego zmianą, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono.

Poza tym, jak powyżej wskazano na ostateczny kształt projektu planu miejscowego czy jego zmiany wpływa szereg innych podmiotów, które w ramach partycypacji społecznej oraz opiniowania czy uzgadniania mają wpływ na planowanie przestrzenne.

Z uwagi na to prawidłowe brzmienie zakwestionowanych ustaleń projektu uchwały jest następujące:

- 1) tytuł projektu uchwały winien brzmieć „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Tarnowie w rejonie ulicy Komunalnej – „Krzyż Wschód III”,
- 2) podstawa prawna jest prawidłowa, przy czym wymaga korekty w zakresie publikatorów „Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436 oraz z 2026 r. poz. 252) i art. 14 ust. 1, 2 i 4 w związku z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940, z 2025 r. poz. 527, 680, 1668 i 1847 oraz z 2026 r. poz. 24)”,
- 3) rozstrzygnięcie zawarte w § 1 powinny być następujące:
 - „1. Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Tarnowie, w rejonie ulicy Komunalnej – „Krzyż Wschód III”, uchwalonego 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” (Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 3933), zwanego dalej „zmianą planu”.
 2. Granice obszaru objętego projektem zmiany planu określa załącznik graficzny, stanowiący integralną część niniejszej uchwały.”.

Pozostałe zapisy projektu uchwały, a więc § 2 i 3 oraz załącznik graficzny bez uwag formalnych.

Tarnów, dnia 23 marca 2026 r.

Otrzymują:

- 1) Przewodnicząca Rady Miejskiej w Tarnowie,
- 2) a/a.


RADCA PRAWNY
Beata Baran
KR-828