



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 12 października 2026 r.

Poz. 3966

Podpisany przez:

Renata Iwona Piśla

Data: 12.10.2026 14:07:49



ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE Nr P.II.4131.2.464.26 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 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2026 r. poz. 662 późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXVIII/229/26 Rady Gminy Grębów z dnia 7 września 2026 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów OZE.

Uzasadnienie

Rada Gminy Grębów uchwałą nr XXXVIII/229/2026 z dnia 7 września 2026 r. uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenów OZE. Przedmiotowa uchwała została przekazana do organu nadzoru w dniu 10 września 2026 r.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że narusza ona prawo, w związku z czym w dniu 6 października 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia jej nieważności.

Z uwagi na to, że Rada Gminy Grębów zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXI/144/25 z dnia 12 września 2025 r., a zatem zastosowanie znajdzie ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538 z późn. zm.), zwaną dalej: ustawą, w brzmieniu obowiązującym począwszy od 24 września 2023 r. oraz rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 poz. 2404 z późn. zm.).

Wskazać należy, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyrazem tzw. władztwa planistycznego, które posiada gmina. Bezsprzeczne jest, że gmina w zakresie władczego przeznaczenia i określenia warunków zagospodarowania terenów posiada samodzielność. Potwierdzają to przepisy art. 164 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przypisujący do zadań własnych gminy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Oczywistym również jest - co wielokrotnie podkreślano w judykaturze - że władztwo planistyczne gminy nie jest absolutne a granice tego władztwa wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w szczególności dotyczące zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszelkie czynności gminy, także o charakterze publicznoprawnym, muszą odznaczać się legalnością, gdyż gmina jest obowiązana działać zgodnie z prawem.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Wskazać należy, że 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 odniesieniu do planu miejscowego, jego zawartość (tekstową i graficzną) określają przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy. Przedmiot uchwały szczegółowo określa art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, natomiast standardy dokumentacji ustala, wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2021 poz. 2404 z późn. zm.).

Z kolei pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też "procedurą planistyczną") - którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, poczynwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu (por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08). Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" - których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z przepisami prawa - należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 listopada 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 460/16).

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza wykazała, że ustalenia uchwalonego przez Radę Gminy Grębów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów OZE naruszają kierunki Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Grębów, gdyż tereny oznaczone w niniejszym planie symbolami 1-7RN, przeznaczone pod teren rolnictwa z zakazem zabudowy, znajdują się w Studium w terenie oznaczonym symbolem 10PEO, dla którego ustalono kierunek pod teren produkcji energii z odnawialnych źródeł energii, nie dopuszczając przeznaczenia pod tereny rolnictwa.

Ponadto stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, brak jest zasad zagospodarowania dla wprowadzonych terenów zieleni naturalnej, oznaczonych na załączniku graficznym nr 3 symbolami 13ZN i 14ZN.

Zapisy przedmiotowej uchwały nie zawierają również ustalenia stawki procentowej służącej naliczeniu jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu, dla wszystkich terenów objętych niniejszym planem, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ocenie organu nadzoru niewłaściwe, wykraczające poza obowiązkowy i dopuszczalny zakres ustaleń planu miejscowego, określony w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są m.in. zapisy zawarte w § 14 ust. 4 pkt 4, § 23 pkt 4 lit. a uchwały, nakazujące lub dopuszczające wykonywanie pewnego rodzaju czynności np. prowadzenie linii SN i nN po oddzielnych trasach, a w szczególnych przypadkach dopuszczenie prowadzenia linii SN i nN na wspólnej trasie czy też prace z zakresu regulacji, utrzymania skarp oraz usuwania drzew i krzewów.

Zauważa się również, że stosownie do § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodzi nie spójność pomiędzy ustaleniami planu, a częścią graficzną planu, gdyż w § 19 pkt 8 lit. n uchwały, ustalono obsługę komunikacyjną dla terenu 14PE m.in. poprzez tereny 13PE i 15PE, niemniej jednak z analizy załącznika graficznego nr 3 wynika, że pomiędzy terenem 14PE, a wskazanym w treści uchwały, układem drogowym oraz terenami 13PE i 15PE znajdują się jeszcze tereny 7ZN, 8ZN, 9ZN i 6WS, które pominięto w treści planu.

W dalszej kolejności podnieść trzeba, że dla terenów produkcji energii, oznaczonych symbolami 2PE i 4PE, nie ustalono linii zabudowy stosownie do postanowień art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei, w § 19 pkt 5 lit. b uchwały, wskazano, iż urządzenia fotowoltaiczne należy lokalizować w granicach obszarów lokalizacji urządzeń fotowoltaicznych, niemniej jednak dla terenów oznaczonych symbolami 8-12PE, na załączniku graficznym nr 2, nie wskazano takich obszarów.

Zapisy planu w zakresie ustalonego przeznaczenia terenu produkcji energii, zawarte w § 19 pkt 2 i 4, nie zostały określone zgodnie ze standardami wskazanymi w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii

w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym w planie ustala się przeznaczenie podstawowe oraz ewentualnie przeznaczenia uzupełniające lub/i wykluczane, stosując wskazane w rozporządzeniu klasy. Sformułowania zawarte w niniejszym planie w postaci „dopuszczeń” zacierają granicę pomiędzy przeznaczeniem terenu a sposobem jego zagospodarowania, co może budzić trudności na etapie stosowania ustaleń planu, gdyż np. nie wiadomo, czy komunikacja drogowa wewnętrzna, o której mowa w § 19 pkt 4 może być realizowana jedynie w ramach przeznaczenia podstawowego, czy mając na uwadze zapis zawarty w § 11 oraz ustalone zasady obsługi komunikacyjnej jednych terenów przez drugie, jako niezwiązane z przeznaczeniem podstawowym odrębne przeznaczenie uzupełniające. Analogicznie uwaga odnosi się do ustaleń dla terenów zieleni naturalnej, zawartych w § 24 pkt 2 uchwały.

W § 24 pkt 2 uchwały, mowa jest o dopuszczeniu w terenach zieleni naturalnej, oznaczonych symbolami 1-12ZN, realizacji infrastruktury towarzyszącej, niemniej jednak nie wiadomo jaka infrastruktura w rzeczywistości może towarzyszyć zieleni naturalnej.

Zdaniem organu nadzoru zbędnie w § 14 ust. 8 pkt 2 uchwały, mowa jest o zakazie realizacji składowiska odpadów oraz lokalizacji obiektów służących przetwarzaniu odpadów, gdyż nie ustalono przeznaczenia podstawowego jak i uzupełniającego, które by dopuszczało taki sposób zagospodarowania terenu. Ponadto, w § 25 pkt 2 uchwały, mowa jest o dopuszczeniu na terenach drogi 1KDD, niezwiązanej z drogą zieleni urządzonej, niemniej jednak nie ustalono przeznaczenia podstawowego jak i uzupełniającego, które by dopuszczało taki sposób zagospodarowania terenu. Zauważyć należy, że kierunki Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Grębów, nie dopuszczają możliwości realizacji zieleni na terenie oznaczonym w Studium symbolem 9KDD, na którym to znajduje się ww. teren 1KDD.

Ustalenia planu zawarte w § 14 ust. 1 pkt 2 uchwały stanowiące, że do czasu przyłączenia obiektów budowlanych do gminnej sieci wodociągowej dopuszcza się korzystanie z indywidualnych ujęć wody ingerujących w prawa nabyte.

Zaakcentować wypada, że część zapisów planu jest niezgodna z § 4 i § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), gdyż zawiera odwołania do przepisów odrębnych - przypomnienie o ich stosowaniu, bądź uwzględnianiu, w związku z ustalonym w planie przeznaczeniem - m.in. § 7 oraz treści informacyjne, niebędące ustaleniami planu – np. § 7, § 15 ust. 1.

Plan miejscowy nie może zawierać ustaleń niedookreślonych, gdyż jest aktem prawa miejscowego wpisującym się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym. Plan miejscowy musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, niepozostawiające możliwości swobodnej interpretacji. Tymczasem w § 19 pkt 4 uchwały, mowa jest o „retencyjnych parkingach”, podczas gdy w uchwale nie zdefiniowano przedmiotowego pojęcia, w związku z czym nie wiadomo o jakie parkingi chodzi. Rada nie zdefiniowała również, wprowadzonego w § 14 ust. 4 pkt 4 uchwały, pojęcia „szczególnego przypadku” co rodzi wątpliwości, kto i na jakich zasadach będzie decydował o jego zaistnieniu.

Również inne zapisy planu budzą wątpliwości interpretacyjne i będzie budziło trudności na etapie stosowania ustaleń planu, np. zapisy ustalające ochronę środowiska przed hałasem wibracjami poprzez ograniczenia uciążliwości akustycznych poprzez zabezpieczenia techniczne lub zmianę technologii i urządzeń (§ 9 uchwały), gdyż nie wiadomo w jaki sposób należy je stosować.

W zakresie załączników nr 1 – 4 do uchwały, wskazuje się, iż brak jest opisu potwierdzającego przynależność tych załączników do niniejszej uchwały (brak numeru uchwały oraz daty uchwały).

Natomiast w zakresie załącznika nr 2 do uchwały, zauważa się, iż linia zabudowy dla terenów US, została wyznaczona poza granicami obszaru objętego niniejszym planem.

Zbędny jest załącznik nr 5 do przedmiotowej uchwały, stanowiący rozstrzygnięcie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, gdyż jak wynika z jego treści, w niniejszym planie, nie ma ustaleń dotyczących inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy. W związku z czym Rada nie miała podstaw do dokonania rozstrzygnięcia w przedmiotowym zakresie.

W zakresie załącznika nr 6 do uchwały, stanowiącego dane przestrzenne zauważa się, że łącze (adres URI) nie stanowi bezpośrednio odesłania do załącznika graficznego w formacie GeoTIFF. Podkreśla się, iż

w przypadku większej liczby załączników graficznych, każdy z nich powinien być osobnym obiektem z wypełnionymi obowiązkowymi atrybutami oraz łączami.

Ponadto analizowana uchwała nie zawiera uzasadnienia, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Analiza terenu objętego ustaleniami planu wykazała również, że objętych nim gruntów rolnych III klasy (np. w obrębie działki nr ewid. 801 obręb Jeziórko – RIIBb, 914 obręb Jeziórko – ŁIII, 917 obręb Jeziórko – ŁIII, 919 obręb Jeziórko – ŁIII) brak jest dokumentów, potwierdzających uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, co stanowi istotne naruszenie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz § 11 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto w zakresie dokumentacji planistycznej zauważa się, że: - stosownie do art. 17 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, brak jest dowodu potwierdzającego datę umieszczenia obwieszczenia o rozpoczęciu konsultacji społecznych na tablicy ogłoszeń, w związku z czym nie wiadomo, czy został spełniony warunek, o którym mowa w art. 8h ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. czy informacja o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych została ogłoszona nie później niż w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych. Co więcej, brak jest również informacji, w jakim okresie, przedmiotowe obwieszczenie, dotyczące konsultacji społecznych jak i obwieszczenie dotyczące zbierania wniosków do planu, faktycznie pozostawało wywieszone na tablicy ogłoszeń. W związku z czym, nie wiadomo również, czy został spełniony warunek, o którym mowa w art. 8h ust. 4 i 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. czy ww. informacje były dostępne co najmniej do dnia zakończenia zbierania wniosków i dnia zakończenia konsultacji społecznych; - brak jest dowodu potwierdzającego doręczenie wystąpienia o zaopiniowanie projektu planu do Marszałka Województwa Podkarpackiego (Geologa Wojewódzkiego), co narusza § 11 pkt 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nadmieniam, iż w folderze opisanym jako „Geolog Wojewódzki”, znajduje się potwierdzenie wysłania i otrzymania dokumentu przez Urząd Miasta Tarnobrzega;

- w wykazie uzgodnień do projektu planu, nie udokumentowano przebiegu całego procesu uzgodnienia projektu planu z Ministrem Klimatu i Środowiska, gdyż pominięte zostało wystąpienie Wójta Gminy Grębów z dnia 27 marca 2026 r.; - w protokołach ze spotkania otwartego oraz z punktu konsultacyjnego w ramach konsultacji społecznych, zawarto błędną podstawę prawną (dotyczącą planu ogólnego) tj. art. 13i ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

- stosownie do art. 52 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 z późn. zm.) brak jest potwierdzenia publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej projektu planu przekazanego do uzgodnień i opiniowania oraz przedstawionego Radzie Gminy, a także raportu, o którym mowa w art. 8k ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W konsekwencji przyjąć należy, że w sprawie doszło do naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, albowiem doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazanie w powyższym przepisie podstaw nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, że przepis ten stanowi *lex specialis* wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Oznacza to, że rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody albo orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są wydawane w przypadku zajścia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Przepis z art. 28 ust. 1 u.p.z.p., ustanawia zatem dwie przesłanki zgodności z prawem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: materialnoprawną – uwzględnienie zasad sporządzania planu; formalnoprawną – zachowanie procedury sporządzania planu oraz właściwości organów w tym zakresie (tak NSA w wyroku z dnia 11 września 2008 r. II OSK 215/08).

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśła

Z-CA DYREKTORA WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU