DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 19 sierpnia 2026 r.

Poz. 2707

Podpisany przez:
Łukasz Wilkiewicz
Data: 19.08.2026 12:26:32

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE SPN.III.4130.49.2026
WOJEWODY ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2026 r., poz. 662 ze zm.) w związku z art. 28 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2026 r., poz. 538 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/299/2026 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 24 czerwca 2026 r. w sprawie Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego obejmującego tereny części sołectw Wyszmontów i Zawada oraz miasta Ożarów na obszarze gminy Ożarów w części dotyczącej:

- wszystkich ustaleń planu, zarówno w tekście jak i na rysunku (załącznik Nr 1 do uchwały), w odniesieniu do części działek w obrębie 0034 Zawada o nr ewid.:

● 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 282, 283, 284/1 położonych na terenie elektrowni słonecznych oznaczonym symbolem 2PEF,

● 222 położonej na terenie elektrowni słonecznych oznaczonym symbolem 3PEF,

- § 18 pkt 3 uchwały w zakresie pięciu wyrażeń algebraicznych: „¾”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 24 czerwca 2026 r. Rada Miejska w Ożarowie podjęła uchwałę Nr XLVII/299/2026 w sprawie Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego obejmującego tereny części sołectw Wyszmontów i Zawada oraz miasta Ożarów na obszarze gminy Ożarów.

Wyżej wymieniona uchwała wraz z załącznikami (w wersji elektronicznej) wpłynęła do tut. organu w dniu 1 lipca 2026 r. Natomiast dokumentację prac planistycznych przekazano w dniu 7 lipca 2026 r.

Wskazać należy, że termin do stwierdzenia nieważności uchwały zaczyna biec od dnia, w którym organ wykonawczy gminy przedłoży wojewodzie uchwałę wraz z załącznikami i dokumentacją prac planistycznych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 września 2024 r., sygn. akt II OSK 745/24).

W dniu 22 lipca 2026 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze umożliwiając złożenie wyjaśnień do przedłożonych do uchwały zarzutów.

Pismem z dnia 24 lipca 2026 r. (wpływ do tut. organu: 27 lipca 2026 r.), znak: BI.6721.1.2025.PP, odniesiono się do stwierdzonych przez organ nadzoru nieprawidłowości.

Przedmiotowa uchwała oceniana jest na podstawie przepisów:

- Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2026 r., poz. 538 ze zm.), zwanej dalej u.p.z.p., z uwzględnieniem art. 67 ust. 3 pkt 2 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 ze zm.),

- Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 2404).

Stosownie do art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian przepisy art. 20 u.p.z.p. stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Organ nadzoru zauważa, że do zintegrowanego planu inwestycyjnego zastosowanie mają przepisy art. 37ea - 37m u.p.z.p. Zgodnie z art. 37ea ust. 1 u.p.z.p. na wniosek inwestora złożony za pośrednictwem wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy może uchwalić zintegrowany plan inwestycyjny. Plan ten, w myśl art. 37ea ust. 3 u.p.z.p., jest szczególną formą planu miejscowego. Procedurę jego sporządzania ustawodawca określił w art. 37ec u.p.z.p. Z kolei zgodnie z art. 37n ust. 1 u.p.z.p. w zakresie nieuregulowanym przepisami art. 37ea-37m u.p.z.p. do zintegrowanego planu inwestycyjnego stosuje się przepisy dotyczące planu miejscowego.

Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Po dokonaniu analizy postanowień uchwały pod względem ich zgodności z prawem, organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowa uchwała została podjęta w części z istotnym naruszeniem trybu sporządzania i zasad sporządzania planu miejscowego (zintegrowanego planu inwestycyjnego).

I. W zakresie istotnego naruszenia trybu sporządzania zintegrowanego planu inwestycyjnego:

Uchwała narusza art. 37ec ust. 2 pkt 4 lit. c u.p.z.p. w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 82) poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 37ec ust. 2 pkt 4 lit. c u.p.z.p. jeżeli rada gminy wyraziła zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, kolejno występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne.

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W świetle art. 7 ust. 2 pkt 1 tej ustawy przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Tryb i zasady udzielania tej zgody zostały określone właśnie w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Wykładnia przepisów tego aktu prawnego wymaga, aby zgoda na zmianę przeznaczenia została udzielona w formie decyzji administracyjnej. Należy podkreślić, że decyzja taka ma charakter uznaniowy, ale stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia tych gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do założeń, jakimi powinien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem ww. artykułu, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Co oznacza, że to właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Z podkładu mapowego, na którym sporządzono rysunek zintegrowanego planu inwestycyjnego wynika, że na części działek w obrębie 0034 Zawada o nr ewid.:

- 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 282, 283, 284/1 położonych na terenie elektrowni słonecznych oznaczonym symbolem 2PEF,

- 222 położonej na terenie elektrowni słonecznych oznaczonym symbolem 3PEF,

występują grunty klasy RIIIa i RIIIb.

W przesłanej Wojewodzie dokumentacji prac planistycznych brak jest decyzji administracyjnej potwierdzającej uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postepowania nadzorczego Burmistrz Ożarowa potwierdził brak uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, stwierdzając, że: „w trakcie prac projektowych na etapie procedury planistycznej przez omyłkę nie zauważono tych gruntów klas chronionych, które w rzeczywistości tam się znajdują. Zamierzeniem inwestora było aby planować inwestycję w odnawialne źródła energii na gruntach, które nie wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nieleśne i nierolnicze. Wyznaczenie w granicach tych gruntów chronionych obszarów z przeznaczeniem na elektrownie słoneczne oznaczone symbolami: 2PEF oraz 3PEF należy potraktować jako omyłkę (błąd) do usunięcia”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez „przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych”. Tak więc w przypadku gruntów rolnych zmianą przeznaczenia będzie określenie każdego innego niż rolny przeznaczenia gruntów rolnych. Natomiast w myśl art. 2 ust. 1 ww. ustawy gruntami rolnymi są grunty: "1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; 3a) pod budynkami, budowlami i urządzeniami wchodzące w skład biogazowni rolniczej spełniającej warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz.U. poz. 1597), a także grunty położone między tymi budynkami, budowlami i urządzeniami lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie, tworzące zorganizowaną całość gospodarczą, w tym zajęte pod dojazdy, place składowe, postojowe i manewrowe, śmietniki, miejsca magazynowania odpadów i ogrodzenia, o ile ich łączna powierzchnia nie jest większa niż 1 ha i wchodzą one w skład gospodarstwa rolnego; 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych".

W niniejszym planie miejscowym grunty rolne przeznaczono na cele elektrowni słonecznych i w świetle przepisu art. 4 pkt 6 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, co wymaga uzyskania stosownej zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

Wobec powyższego, przeznaczenie w zintegrowanym planie inwestycyjnym gruntów rolnych na cele nierolnicze bez wymaganej zgody uprawnionego organu stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zintegrowanego planu inwestycyjnego). Taką tezę potwierdzają liczne wyroki sądów administracyjnych, w tym wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10: „zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu

zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny". Podobnie m. in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 lutego 2022 r., sygn. akt II OSK 490/19.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić nieważność uchwały w zakresie wskazanych wyżej działek ewidencyjnych położonych na terenach elektrowni słonecznych oznaczonych symbolami: 2PEF, 3PEF.

II. W zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania zintegrowanego planu inwestycyjnego:

Uchwała narusza art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz przepisy § 6 i § 124 w związku z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (t. j. Dz. U. z 2026 r., poz. 300), zwanego dalej ZTP, poprzez niezrozumiałe zapisy legislacyjne dotyczące odległości lokalizacji poszczególnych instalacji fotowoltaicznych od osi istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych dystrybucyjnych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.z.p. burmistrz sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

W świetle § 6 ZTP przepisy uchwały redaguje się poprawnie pod względem językowym. W myśl § 143 ZTP do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się m. in. ustalenia działu I w rozdziałach 1-7. § 124 ZTP stanowi, że podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§), a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret.

Tymczasem w nadzorowanej uchwale, w § 18 pkt 3, dotyczącym odległości lokalizacji poszczególnych instalacji fotowoltaicznych od osi istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych dystrybucyjnych, odniesiono się do wyrażenia algebraicznego „¾" zamiast zastosowania odpowiednich jednostek redakcyjnych zgodnych z techniką prawodawczą określoną w ZTP. Błąd niniejszy spowodował, że zapisy dotyczące odległości lokalizacji poszczególnych instalacji fotowoltaicznych od osi istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych dystrybucyjnych są mało czytelne i niejasne.

Z wyjaśnień Burmistrza Ożarowa (zawartych w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego) wynika, że w legislatorze aktów prawnych została podpisana uchwała, która „zawiera prawidłową zasadę techniki prawodawczej. Podpisana uchwała została zapisana na nośniku elektroniczny i przedłożona Wojewodzie Świętokrzyskiemu. W wyniku eksportu podpisanej uchwały do formatu .PDF, program automatycznie zamienił w przedmiotowej uchwale w § 18 pkt 3 na wyrażenia algebraiczne „¾". Powyższy błąd nie został zauważony, gdyż to był niespotykany przypadek, który wynika z błędnego kodowania pliku w programie użytkowanym w Urzędzie Miejskim w Ożarowie do legislacji aktów prawnych".

W ocenie organu nadzoru przedmiotowy błąd ma charakter istotny. Posłużenie się w § 18 pkt 3 uchwały ułamkiem „¾" zamiast tiret wpływa na brak czytelności zapisów dotyczących odległości lokalizacji poszczególnych instalacji fotowoltaicznych od osi istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych dystrybucyjnych.

Zapisy planu miejscowego należy redagować w taki sposób, aby były dokładne i zrozumiałe dla adresatów. Normy w nim zawarte powinny wyrażać intencje prawodawcy. Należy podkreślić, że organ stanowiący gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi akt prawa miejscowego, powinien kierować się zasadą prawidłowej legislacji. Nakazuje ona formułowanie przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Zapisy planu powinny być na tyle precyzyjne, czytelne jednoznaczne, by na etapie realizacji jego postanowień, nie było wątpliwości co do właściwej interpretacji jego ustaleń.

Na konieczność sporządzenia planu miejscowego w sposób czytelny wskazał m.in:

- Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 447/18: „1. Plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego powinien zawierać regulacje czytelne - niebudzące wątpliwości interpretacyjnych. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury, co do parametrów lokalizacji inwestycji na terenie objętym planem miejscowym, to może stanowić zagrożenie dla standardów państwa prawa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych",

- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 20 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 1476/19: „Plan miejscowy pełni rolę aktu normatywnego wpisującego się w determinantę prawną decyzji administracyjnych wydawanych w procesie inwestycyjnym. Akt ten musi zawierać ustalenia precyzyjne i jednoznaczne, gdyż w przeciwnym razie utraci tak ważną dla uczestników wspomnianego procesu funkcję

predyktywną; rozstrzygnięcia organów stosujących prawo stawałyby się nieprzewidywalne i nacechowane uznaniowością”.

Reasumując, zamieszczenie w treści planu niezrozumiałych/nieczytelnych ustaleń, w zakresie użycia ułamka „¾” do określenia odległości lokalizacji poszczególnych instalacji fotowoltaicznych od osi istniejących i projektowanych linii elektroenergetycznych dystrybucyjnych jest niedopuszczalne, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Dlatego należało wyeliminować z planu pięć wyrażeń algebraicznych „¾” zawartych w § 18 pkt 3 uchwały.

III. W zakresie nieistotnego naruszenia prawa:

W § 10 pkt 8 uchwały błędnie użyto wyrazu „nakaz”. Zamiast „nakaz” powinno być „zakaz”.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Ożarowa zawartymi w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego ww. błąd stanowi omyłkę pisarską.

Po wyeliminowaniu z uchwały zapisów wskazanych w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, pozostała część uchwalonego zintegrowanego planu inwestycyjnego, przyjętego uchwałą XLVII/299/2026 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 24 czerwca 2026 r., może funkcjonować w obrocie prawnym. Tym samym, stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

W świetle art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. Wojewody Świętokrzyskiego

Wicewojewoda Świętokrzyski

Michał Skotnicki