



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 lutego 2025 r.

WP-I.4131.8.2025

Rada Gminy Siedlce

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/132/2025 Rady Gminy Siedlce z 30 stycznia 2025 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce”, w części tekstowej stanowiącej załącznik nr 2, str. 12, Rozdział 2. pn. *Kierunki i polityka przestrzenna*, Podrozdział 2.6. pn. *Tereny funkcjonalne*, w zakresie w jakim dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem UP, dopuszczono możliwość realizacji celów innych, niż wymienione enumeratywnie w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji 30 stycznia 2025 r. Rada Gminy Siedlce podjęła uchwałę Nr XII/132/2025 „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce”, zwanego dalej „*Studium*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 pkt 9, art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 5 lutego 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Siedlce z 30 stycznia 2025 r., znak: RG.0711.2.2025.HK.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały Nr XII/132/2025 Rady Gminy Siedlce z 30 stycznia 2025 r., organ nadzoru skierował do Rady Gminy Siedlce zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 12 lutego 2025 r., znak: WP-I.4131.8.2025.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy, w całości lub w części, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub opcjonalnie, w związku z dyspozycją **art. 27** ustawy o p.z.p., w zmianie studium. Jak wynika z treści art. 9 ust. 3a ustawy o p.z.p.: *„3a. **Zmiana studium dla części obszaru gminy** wymaga dokonania, zarówno w części tekstowej jak i graficznej studium, zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzonej zmiany przestają być aktualne, w szczególności zmian w zakresie określonym w art. 10 ust. 1.”*

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w dużym stopniu opisowym, na co wskazuje sama nazwa „studium”. Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: informacyjnej, zwaną „uwarunkowaniami”, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części regulacyjnej, zwanej „kierunkami”, konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się w tym przypadku do ponownej weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium, nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz”, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „*Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.*”.

Nie ulega również wątpliwości, iż na podstawie ustawy o p.z.p., gminie przysługuje władztwo planistyczne dające jej możliwość samodzielnego decydowania o sposobie zagospodarowania terenu, w ramach którego ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu położonego w swoich granicach administracyjnych. W wykonaniu owej kompetencji, stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, lub też uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, w trybie art. 27 ustawy o p.z.p.

Samodzielność planistyczna gminy nie oznacza bynajmniej niczym nie skrepowanej władzy w tym zakresie. Rada gminy, jako organ władzy publicznej podlega ograniczeniom wynikającym

z przepisów prawa. Wynika to wprost z art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przekroczenie tych granic może stanowić istotne naruszenie prawa. W przypadku uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego swoboda organu stanowiącego gminy ograniczona jest m.in. wymogami zawartości aktu planistycznego, o którym mowa w art. 10 ustawy o p.z.p.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Zgodnie z dyspozycją art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p. studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa w art. 11 pkt 8 i pkt 9, a tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium. Standardy dokumentacji planistycznej, w tym dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobów dokumentowania prac planistycznych określiło, wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 10 ust. 4 ustawy o p.z.p., mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405).

W § 4 pkt 1 - 5 ww. rozporządzenia wskazano, że projekt studium powinien zawierać: 1) część określającą uwarunkowania, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy, przedstawioną w formie tekstowej i graficznej, 2) bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p., 3) część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki

zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, 4) rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także obszary lub obiekty, o których mowa w art. 10 ust. 2, ust. 2a i ust. 3a ustawy, 5) uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wpływu uwarunkowań oraz bilansu terenów pod zabudowę na te kierunki.

Ponadto, zgodnie z § 8 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia, „1. Przepisy rozporządzenia stosuje się również do projektu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie objętym zmianą. 2. Projekt zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy polegający na **uzupełnieniu studium o pojedyncze ustalenia**, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, sporządza się w formie ujednoliconego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany.”.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy podkreślić, iż zgodnie z treścią uchwały przystąpieniowej Nr **LXIII/904/2023** Rady Gminy Siedlce z 28 grudnia 2023 r., zainicjowano proces sporządzania zmiany Studium gminy Siedlce, **wyłącznie dla lokalizacji inwestycji celu publicznego**, co znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w ustaleniach § 2 tej uchwały, w brzmieniu: „**Zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego na działkach ewidencyjnych: nr 2/6 w Ostrówku i nr 63 w Żelkowie-Kolonii, wskazanych na załączniku graficznym do niniejszej uchwały.**”.

Tymczasem, w części tekstowej Studium, określającej kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, o której mowa w § 2 pkt 2 uchwały, w Rozdziale 2. pn. *Kierunki i polityka przestrzenna*, w Podrozdziale 2.6. pn. *Tereny funkcjonalne*, na str. **12**, zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) **Tereny rozwoju zabudowy usług publicznych (UP)**

Tereny te mają charakter wielofunkcyjny – usługowy, dedykowany wyłącznie usługom publicznym, realizowanym przez samorząd lokalny. Tereny te wskazano w zmianie studium w związku z potrzebą i możliwością pozyskania terenów, których zagospodarowanie poprawi jakość życia mieszkańców gminy. Są to dwa niewielkie tereny (działki) w Żelkowie-Kolonii oraz Ostrówku. Na terenach tych dopuszcza się zabudowę usługową, w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania terenów zdrowia i pomocy społecznej, nauki, edukacji, kultury i rozrywki, sportu i rekreacji w Ostrówku.

Ustala się wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów UP do doprecyzowania w planach miejscowych, z zastrzeżeniem, że:

- maksymalna wysokość zabudowy – 12,0 m,
- maksymalna powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki - 60%,
- maksymalna intensywność zabudowy - 1,0,

- *minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej - 30%. (...)”.*

Powyższe oznacza, że sporządzając przedmiotową zmianę Studium, Rada Gminy Siedlce wykroczyła poza zakres określony uchwałą intencyjną Nr LXIII/904/2023 z 28 grudnia 2023 r., bowiem zgodnie z przywołaną powyżej treścią § 2 uchwały intencyjnej, **przedmiot zmiany Studium powinien dotyczyć wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego na działkach ewidencyjnych: nr 2/6 w Ostrówku i nr 63 w Żelkowie-Kolonii, nie zaś realizacji szeroko rozumianej zabudowy usługowej, w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania terenów zdrowia i pomocy społecznej, nauki, edukacji, kultury i rozrywki, sportu i rekreacji.**

W tym miejscu należy zauważyć, iż brak legalnego pojęcia *usługi publiczne*. Powyższe oznacza, iż użyte w ustaleniach Studium sformułowanie ***dedykowany wyłącznie usługom publicznym realizowanym przez samorząd lokalny, nie jest tożsamy z pojęciem inwestycji celu publicznego***, o której mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Innymi słowy, skoro przepis art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej, został zinterpretowany przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w ramach wyroku w sprawie sygn. akt II OSK 1776/24 z 29 października 2024 r. jako możliwość rozpoczęcia procedury sporządzania zmiany studium, po 24 września 2023 r., w sytuacji gdy zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, a powyższe wynika również wprost z uchwały Nr LXIII/904/2023 Rady Gminy Siedlce z 28 grudnia 2023 r., to w uchwale zmieniającej, obowiązkiem Rady Gminy Siedlce, wynikającym z dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., było jednoznaczne określenie:

- kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego;
- kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;

dla inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie zaś jak to uczyniono w niniejszej sprawie, dla terenów mających charakter wielofunkcyjny – usługowy, dedykowany wyłącznie usługom publicznym, realizowanym przez samorząd lokalny, a także zabudowy usługowej, w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania

terenów zdrowia i pomocy społecznej, nauki, edukacji, kultury i rozrywki, sportu i rekreacji **w Ostrówku.**

Organ nadzoru wskazuje wprost, iż jedyną dopuszczalną formą zagospodarowania obszarów dokonywanej zmiany Studium może być predysponowanie tych obszarów dla potrzeb lokalizacji inwestycji celu publicznego, w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., a więc celów określonych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie zaś z **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami: „*Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urzędnia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762); 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113); 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników*

Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urzędów niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urzędów lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.

Powyższe oznacza, iż sporządzona zmiana Studium, wyłącznie i wprost, musi realizować cele określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym katalogu tego nie można traktować rozszerzająco, lecz literalnie, co wyraźnie podkreśla ustawodawca w ramach przepisu art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej, poprzez użycie zwrotu **wyłącznie**.

Tymczasem, jak wynika z przywołanych powyżej ustaleń na str. 12 części tekstowej Studium, w ramach kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **UP**, dopuszczono *de facto* realizację szeroko rozumianej **zabudowy usługowej**, w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania terenów zdrowia i pomocy społecznej, nauki, edukacji, kultury i rozrywki, sportu i rekreacji, **zamiast wyłączonego dopuszczenia**

lokalizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Również z ustaleń zawartych na str. 7 tekstu kierunków Studium, w brzmieniu: „(...) *Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce dotyczy wyłącznie dwóch działek ewidencyjnych, na których realizowane będą cele publiczne ważne dla społeczności lokalnej. Nieruchomości te położone są w Ostrówku i w Żelkowie-Kolonii. W Ostrówku realizowane będą usługi z zakresu pomocy społecznej, zdrowia, nauki, edukacji, kultury i rozrywki, sportu i rekreacji oraz usług biurowych. W Żelkowie-Kolonii zbudowane zostanie boisko przy szkole podstawowej. (...)*” **wynika, iż przedmiotowa zmiana Studium de facto nie dotyczy realizacji celu publicznego, w rozumieniu przepisu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zamiast bowiem określenia wprost możliwości, m.in. budowy i utrzymywania pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych, to w przedmiotowej zmianie Studium dopuszczono szeroko rozumianą zabudowę usługową, w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania terenów zdrowia i pomocy społecznej, nauki, edukacji, kultury i rozrywki, sportu i rekreacji w Ostrówku.**

Powyższe nie przesądza zatem w żaden sposób o możliwości lokalizacji wyłącznie inwestycji celu publicznego dla obszaru objętego przedmiotową zmianą Studium. Co więcej, należy zauważyć, iż dla działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 63 w Żelkowie-Kolonii w gminie Siedlce, którą również objęto granicami przedmiotowej zmiany Studium, Rada Gminy Siedlce w ogóle nie dokonała żadnego dookreślenia charakteru wielofunkcyjnego – usługowego w ramach ustaleń dla obszaru oznaczonego symbolem UP, na str. 12 tekstu kierunków Studium.

W kontekście szeroko rozumianej zabudowy usługowej należy w tym miejscu zwrócić uwagę na brak możliwie precyzyjnej definicji *usług*, którą w komunikacie dla posłów Parlamentu Europejskiego nr 8/2004 z 25 czerwca 2004 r., (Parlament Europejski, Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów, Bruksela, CM\546530PL.doc, PE 349.935, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/communication/2004/349935/IMCO_CM\(2004\)349935_PL.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/commissions/imco/communication/2004/349935/IMCO_CM(2004)349935_PL.pdf), s. 2 – 3), zdefiniowano, w oparciu o utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, jako:

„wszelką działalność prowadzoną na własny rachunek, o której mowa w art. 50 Traktatu [TWE – J.Z.], polegającą na świadczeniu usług za wynagrodzeniem”. Natomiast pojęciem kategoryzującym usługi związane ze sferą publiczną, wypracowanym przez organy legislacyjne i sądownicze Wspólnoty Europejskiej na podstawie uchwalonych aktów prawnych oraz codziennej praktyki, są te usługi, które państwo – w ramach ciążących na nim zobowiązań – dostarcza (lub zapewnia dostarczenie) ogółowi społeczeństwa, zaspakajając minimum jego potrzeb w wymiarze ustalonym drogą umowy społecznej.

Skoro zatem przedmiotem zmiany Studium było w tym przypadku, **WYŁĄCZNIE** wskazanie lokalizacji inwestycji celu publicznego w granicach obszaru określonego na załączniku nr 1 do ww. uchwały przystąpieniowej, to **Rada Gminy Siedlce miała obowiązek odwołania się wprost do celów publicznych, nie zaś bliżej nie zdefiniowanych usług publicznych. Innymi słowy, Rada Gminy Siedlce nie miała podstaw prawnych do wprowadzenia realizacji innych celów, niż określone jako inwestycje celu publicznego w tej samej uchwale intencyjnej, a także w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w odniesieniu do obszaru objętego tą zmianą.**

Mając bowiem na uwadze fakt, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia studium lub jego zmiany, to oznacza w tym przypadku, iż **uchwalona zmiana Studium, powinna być zgodna z tą uchwałą.**

Sporządzając zmianę Studium niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, dochodzi do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany Studium, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany Studium, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 11 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innego zakresu aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany Studium, **wyłącznie** dla lokalizacji inwestycji celu publicznego wymienionych enumeratywnie w **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Przedmiotowa zmiana Studium w granicach obszaru objętego przystąpieniem, oznacza zatem sytuację, w której rada gminy dokonuje modyfikacji rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, tylko i wyłącznie w odniesieniu do realizacji celów publicznych określonych w sposób jednoznaczny w **art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.**

Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy uchwały Nr XII/132/2025 Rady Gminy Siedlce z 30 stycznia 2025 r., również w ustaleniach części tekstowej kierunków Studium, zawartych na **str. 31 – 32, w Rozdziale 6. pn. „Obszary, na których**

rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym oraz ponadlokalnym”, dedykowanemu celom publicznym, nie wskazano w ramach przedmiotowej zmiany Studium, żadnego celu publicznego, o którym mowa w art. 10 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy o p.z.p.

Tym samym, nie dokonano żadnej modyfikacji ustaleń części tekstowej kierunków Studium, **Rozdziału 6.**, która mogłaby wprost potwierdzać zamiar faktycznej realizacji inwestycji celu publicznego, wymienionej w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także w samej uchwale intencyjnej Nr LXIII/904/2023 Rady Gminy Siedlce z 28 grudnia 2023 r.

Podsumowując, należy ponownie stwierdzić, iż **przyjęta zmiana Studium wykracza poza zakres objęty przystąpieniem Nr LXIII/904/2023 z 28 grudnia 2023 r., z uwagi na brak jakiegokolwiek odniesienia do realizacji wyłącznie usług publicznych wymienionych w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w granicach tej zmiany, jak również wykracza poza zakres określony w ramach przepisu intertemporalnego tj. art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej.**

Powyższe stanowi istotne naruszenie: art. 2 pkt 5, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 2 pkt 1, pkt 6 i pkt 7 oraz art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 65 ust. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie, w jakim dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem UP, dopuszczono możliwość realizacji innych celów, niż wymienione enumeratywnie w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl,

Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym.

Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem prawa, szczegółowo wyjaśnionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XII/132/2025 Rady Gminy Siedlce z 30 stycznia 2025 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym

podpisem elektronicznym/