



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 września 2025 r.

WP-I.4131.188.2025

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 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/227/2025 Rady Gminy Siedlce z 28 sierpnia 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki ewidencyjnej nr 454 we wsi Nowe Iganie, w gminie Siedlce”*, w zakresie ustaleń § 30 pkt 5 lit. e.

Uzasadnienie

Na sesji 28 sierpnia 2025 r. Rada Gminy Siedlce podjęła uchwałę Nr XVIII/227/2025 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki ewidencyjnej nr 454 we wsi Nowe Iganie, w gminie Siedlce”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 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.”*, a także art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 8 września 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Siedlce z 29 sierpnia 2025 r., znak: RG.0711.25.2025.HK.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Siedlce zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 września 2025 r., znak: WP-I.4131.188.2025. Ponadto, Wojewoda

Mazowiecki pismem, z 16 września 2025 r., znak: WP-I.4130.723.2025, skierował także wniosek do Wójta Gminy Siedlce, w celu przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego.

W tym przypadku, biorąc pod uwagę odpowiedź Wójta Gminy Siedlce z 19 września 2025 r., znak: RG.0711.25.2025.HK (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP168751861), organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia dotyczące stwierdzenia, że przedmiotowy plan miejscowy w zakresie przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1R, nie narusza ustaleń obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce, przyjętego uchwałą Nr XLIII/551/2022 Rady Gminy Siedlce z 31 marca 2022 r., zmienionego uchwałą Nr XII/132/2025 Rady Gminy Siedlce z 30 stycznia 2025 r., wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 27 lutego 2025 r., znak: WP-I.4131.8.2025, zwanego dalej „*Studium*”.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego 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 planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna).

Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału

zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że **skoro pismami z 24 marca 2025 r., znak: IOŚ.6721.3.8.2021 i IOŚ.6721.3.9.2021, Wójt Gminy Siedlce wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego**, zaś Rada Gminy Siedlce zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXXIII/418/2021 z 28 maja 2021 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przede wszystkim przepisy art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej.

Mając na uwadze powyższe stwierdzono, że sposób określenia maksymalnej intensywności zabudowy, o której mowa w § 30 pkt 5 lit. e uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem **MW/U**, narusza ustalenia obowiązującego Studium, co stanowi w tym przypadku o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 3 pkt 11, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. oraz art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej.

Należy bowiem zauważyć, iż 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa zmieniająca, przy czym, w ramach zawartych w niej przepisów intertemporalnych, kluczowe znaczenie mają przepisy zawarte w:

- **art. 64 ust. 2**, w brzmieniu: „*Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.*”;
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: „*1. **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.***”;
- art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, w brzmieniu: „*3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, **art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13**, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku **gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy**; 2) przepisy art. 15 ust. 1*

*i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) 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, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy **wyłącznie** lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończzone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.*

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie, przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy Siedlce uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym**, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami studium.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdą przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, z wyłączeniem kwestii analizy ustaleń Studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.

Wiążący charakter Studium (z zastrzeżeniem *do dnia wejścia w życie planu ogólnego*) wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu

obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i Studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z przepisów § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w oparciu o który sporządzono pierwotne Studium gminy Siedlce, a także § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), w oparciu o który sporządzono obowiązującą zmianę Studium gminy Siedlce (wraz z przywołanym powyżej rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z 27 lutego 2025 r., znak: WP-I.4131.8.2025). Choć 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. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy** (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować,

jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju), dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem, analiza tekstu i rysunku Studium gminy Siedlce, zawierających kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy (*vide* załącznik nr 2 i nr 4), prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, w tym przypadku **określenie maksymalnej intensywności zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem literowym MW/U, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Należy przy tym zauważyć, iż z rysunku Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik nr 4), teren oznaczony w planie miejscowym symbolem literowym MW/U, usytuowany jest w Studium w całości w ramach obszaru funkcjonalnego „MW” opisanego w legendzie jako: „***Tereny rozwoju zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej***”, dla którego na **str. 11** tekstu Studium (*vide* załącznik nr 2), ustalono: „(...) ***Tereny rozwoju zabudowy wielorodzinnej (MW) (...) Ustala się wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenów MW do doprecyzowania w planach miejscowych z zastrzeżeniem że: (...) • maksymalna intensywność zabudowy - 2,0*** (...)” (Rozdział 2. pn. „Kierunki i polityka przestrzenna”, Podrozdział 2.6. pn. „Tereny funkcjonalne”).

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Siedlce z 19 września 2025 r., znak: RG.0711.25.2025.HK, stanowiących odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 16 września 2025 r., znak: WP-I.4130.723.2025, z których wprost wynika, że: „(...) ***Działka nr 454 we wsi Nowe Iganie znajduje się w terenach rozwoju zabudowy wielorodzinnej (MW). W strefie tej narzucono: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 40%, maksymalną wysokość nowych budynków – 16 m, maksymalną intensywności zabudowy – 2,0***”.

Tymczasem, jak wynika z § 30 pkt 5 lit. e uchwały, „Dla terenu oznaczonego symbolem przeznaczenia MW/U ustala się: (...) 5) warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) e) **maksymalna intensywność zabudowy – 2,4**”.

Jednocześnie należy dodać, iż wbrew wyjaśnieniom Wójta Gminy Siedlce zawartych w ww. odpowiedzi z 19 września 2025 r., znak: RG.0711.25.2025.HK, z których wynika, że:

„(...) W 2022 r., gdy tworzone studium wskaźnik intensywności zabudowy odnoszono wyłącznie do kondygnacji nadziemnych, o czym świadczy korelacja z innymi wskaźnikami. (...)”, dla procedur rozpoczętych od 21 października 2010 r. znajdował zastosowanie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), w brzmieniu: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.”.

Skoro zatem z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, to tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawiał wątpliwości, że intensywność zabudowy była określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych.

Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowił stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej.

Powyższa kwestia znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2019 r. sygn. akt II OSK 298/17, w którym Sąd stwierdził: „Istota sporu w tym zakresie dotyczy interpretacji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zgodnie z którym obowiązkowo w planie miejscowym określa się parametr maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Trafnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że zawarta w planie miejscowym definicja tego parametru w sposób niedopuszczalny modyfikuje definicję tego samego pojęcia zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem pojęcia całkowitej zabudowy. W orzecznictwie sądów administracyjnych zdecydowanie dominuje stanowisko, zgodnie z którym jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne

wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Tym samym użyte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie "wskaźniki intensywności zabudowy" należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 635/14; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 704/17, opub. w LEX nr 2381111; wyrok NSA z dnia 19 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 635/14, opub. w LEX nr 1995342; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2295/18, opub. w LEX nr 2597051). **Legalna definicja wskaźnika intensywności zabudowy wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zgodnie z którą intensywność zabudowy to wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej** (tak też NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2295/18, opub. w LEX nr 2597051). Jest to przy tym wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Nie można zatem uznać, jak chciałaby to strona skarżąca kasacyjnie, że definicja "wskaźnika intensywności zabudowy" może być dowolnie ustalona i nieoparta na przepisach prawa.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z: 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 229/13, 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13, 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zdaniem organu nadzoru, sam sposób sformułowania przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. **dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r.**, a także fakt, że zgodnie z ww. wyjaśnieniami Wójta Gminy Siedlce z 19 września 2025 r., znak: RG.0711.25.2025.HK, „(...) **W studium nie zdefiniowano wskaźnika intensywności zabudowy, odnosząc go do zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (...)**”, nie pozostawia zatem wątpliwości, że intensywność zabudowy określona została, w tym przypadku w Studium, z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych.

Powyższe oznacza, iż określenie maksymalnej intensywności zabudowy w § 30 pkt 5 lit. e tekstu planu miejscowego, dla terenu MW/U, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium, bowiem sformułowane zostało z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 3 pkt 11 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także art. 64 ust. 2 i art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej.

Niemniej jednak, mając na uwadze fakt, iż w przedmiotowej sprawie określenie maksymalnej intensywności zabudowy, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p., jest

wskaźnikiem fakultatywnym, to istnieje możliwość stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie, z jednoczesnym zachowaniem komunikatywności i spełnieniem wszystkich obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego dla ww. terenu oznaczonego symbolem literowym MW/U.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze 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 sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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 nieścisłość 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/227/2025 Rady Gminy Siedlce z 28 sierpnia 2025 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki ewidencyjnej nr 454 we wsi Nowe Iganie, w gminie 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, w świetle 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/