



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 maja 2026 r.

WP-I.4131.122.2025

Rada Miasta 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 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/289/2026 Rady Miasta Siedlce z 30 kwietnia 2026 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na działce nr geod. 4/15 w obrębie 90 w Siedlcach.

Uzasadnienie

Na sesji 30 kwietnia 2026 r. Rada Miasta Siedlce podjęła uchwałę Nr XXVIII/289/2026 w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na działce nr geod. 4/15 w obrębie 90 w Siedlcach.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 7 ust. 4 i art. 8 ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2025 r. poz. 1754) w związku z art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej w dalszej części niniejszego uzasadniania jako „ustawa zmieniająca”.

Powyższą uchwałę wraz ze stosowną dokumentacją z przebiegu jej podjęcia doręczono organowi nadzoru 6 maja 2026 r. za pomocą systemu e-doręczeń (Id wiadomości: PPSA-E-94c706c2-932f-43c2-ac5c-15afc3f7cc95).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji z przebiegu jej podjęcia, organ nadzoru, pismem z 15 maja 2025 r. znak: WP-I.4130.636.2026, zwrócił się do Prezydenta Miasta Siedlce z wnioskiem o przekazanie uwierzytelnionej kopii wniosku inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, wraz z załącznikami, a także złożenie szczegółowych wyjaśnień odnośnie charakterystyki inwestycji mieszkaniowej, obejmującej m.in.

określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, a także charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej, w związku z wykluczającymi się ustaleniami w zakresie powierzchni zabudowy vs. minimalna powierzchnia biologicznie czynna, a także ustaleniami odnośnie maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy.

Ponadto organ nadzoru wniósł o wskazanie faktycznych parametrów inwestycji w zakresie:

- wskaźnika powierzchni zabudowy;
- powierzchni zabudowy;
- minimalnej powierzchni biologicznie czynnej;
- wskaźnika intensywności zabudowy;
- wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy,

wynikającej z przyjętej koncepcji planowanego zamierzenia inwestycyjnego określonego w złożonym wniosku, w tym znajdujących potwierdzenie w jego części graficznej.

Prezydent Miasta Siedlce pismem z 19 maja 2026 r. znak: PB.6721.1.36.2026 złożył wyjaśnienia odnośnie ww. kwestii, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miasta Siedlce zawiadomienia z 22 maja 2026 r., znak: WP-I.4131.122.2026.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określa ona zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji z zastrzeżeniem, iż w zakresie przez nią nieuregulowanym stosuje się przepisy ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.).

Stosując wykładnię funkcjonalną ww. przepisów zważyć należy, iż wynikają z niej dwa podstawowe cele. Pierwszym z nich jest ograniczenie barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, drugim zaś likwidacja deficytów jakościowych mieszkań, w kontekście ich niskiego stanu technicznego, niedostatecznego wyposażenia w instalacje oraz w związku z ich przeludnieniem, a także likwidacja deficytów jakości samych zespołów zabudowy, w kontekście braku odpowiednio dostosowanej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, w tym terenów rekreacyjnych (*quod vide* uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, druk nr 2667 z 26 czerwca 2018 r., str. 1).

Biorąc pod uwagę przepisy samej ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących oraz mając na uwadze kierunki wykładni celowościowej i funkcjonalnej należy wziąć pod uwagę, iż przepisy te nie mogą być interpretowane i stosowane w takim kierunku, który w efekcie finalnym prowadzić ma z jednej strony do nakładania na inwestora obowiązków administracyjnoprawnych niewynikających w sposób jednoznaczny z przepisów prawa, a które mogą stanowić barierę w zakresie prowadzenia inwestycji mieszkaniowych przeznaczonych dla osób o przeciętnych i niższych dochodach, z drugiej zaś do powstawania inwestycji mieszkaniowych o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu lub nadmiernym zagęszczeniu ludności, a także powstawania zespołów zabudowy bez odpowiedniej obsługi komunikacyjnej, w tym bez dostępu do transportu publicznego, oraz bez dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych obejmujących tereny rekreacyjne (tak: komentarz do art. 1 Specustawy mieszkaniowej, red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis).

Postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej *na działce nr geod. 4/15 w obrębie 90 w Siedlcach* prowadzono w oparciu o przepisy ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Biorąc pod uwagę fakt, iż wniosek inwestora datowany jest na 12 grudnia 2025 r. zaś do czasu podjęcia ww. uchwały nie stwierdzono by Rada Miasta Siedlce uchwaliła plan ogólny gminy, to zastosowanie w niniejszej sprawie znajdzie przepis art. 70 ust. 2 ustawy zmieniającej, który stanowi, iż: **„Do spraw dotyczących opracowania i uchwalania uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, (...), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, stosuje się przepisy dotychczasowe, z wyjątkiem art. 2 pkt 3, 8, art. 7 ust. 7 pkt 7a, art. 17 ust. 4a - 4d ustawy zmienianej w art. 45, które stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”**

W kontekście powyższych ustaleń należy zauważyć, iż zgodnie z art. 7 ust. 7 pkt 7 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, w przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor występuje, za pośrednictwem prezydenta miasta z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji do właściwej miejscowo rady, przy czym wniosek, ten winien zawierać m.in. charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie:

- zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu, niezbędnej liczby miejsc postojowych, jak również sposobu zagospodarowywania odpadów,

- planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej,
- charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko.

W wypełnieniu powyższego obowiązku inwestor, w swoim wniosku datowanym na 12 grudnia 2025 r., określił charakterystykę parametrów projektowanej inwestycji w poniższy sposób:

c. charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko

POWIERZCHNIE- ZAGOSPODAROWANIE TERENU WRAZ Z PRZYJĘTYMI WSKAŹNIKAMI		
	WARTOŚĆ WG PROJEKTU	WSPÓŁCZYNNIKI WG UCHWAŁY/ USTAWY
POWIERZCHNIA TERENU INWESTYCJI -DZIAŁKI 4/15 obr 0090 (m2)	6138	
% ZABUDOWY TERENU maksymalna/ POWIERZCHNIA ZABUDOWY	1733,9	5523,3
	28%	90%
POWIERZCHNIA CAŁKOWITA NADZIEMNA (max)/wynikająca z projektu	8664,0	15342,5
POWIERZCHNIA CAŁKOWITA KONDYGNACJA GARAŻU	3492,9	max 1,0 (6137m)
POWIERZCHNIA BIOLOGICZNIE CZYNNNA DLA DZIAŁKI (m2/ %) W ODNIESIENIU DO GRUNTU RODZIMEGO (w tym 50% to powierzchnia ogólnodostępnego nieogrodzonego, urządzonego terenu wypoczynku oraz rekreacji lub sportu lokalizowanego w ramach powierzchni biologicznie czynnej)	1541,5	1534,25
	25%	25%
ILOŚĆ KONDYGNACJI NADZIEMNYCH	5	5
WYSOKOŚĆ ZABUDOWY (m)	18	21
ILOŚĆ KONDYGNACJI PODZIEMNYCH	1	nie określono
GEOMETRIA DACHÓW (STOPNIE)	płaskie	nie określono
ILOŚĆ MIEJSC PARKINGOWYCH 1,2/lokal wg ustawy o ułatwieniach w przygotow.real. Inwe.mieszkaniowych oraz inw. Towarz.a także wg Uchwały Rady Miasta Siedlce z dnia 29.09.2025 nr XX/204/2025	126	120
ILOŚĆ M.P. NA TERENIE- 10% z ogólnej liczby, wg wg Uchwały Rady Miasta Siedlce z dnia 29.09.2025 nr XX/204/2025	13	12
ILOŚĆ MIEJSC W GARAŻU	113	108
INTENSYWNOŚĆ ZABUDOWY NADZIEMNEJ	1,41	max 2,5
POWIERZCHNIA UŻYTKOWA MIESZKAŃ (współczynnik/ projekt)	5886,40	
ilość mieszkań	100,00	

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje także, iż w art. 8 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określono w sposób szczegółowy **elementy uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej,**

o której mowa w art. 7 ust. 4. Wymagania określone w przepisie art. 8 ust. 1 w sposób ścisły korespondują z art. 7 ust. 7, regulującym składniki wniosku, jaki inwestor zobowiązany jest złożyć do właściwej miejscowo rady w przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej. Zestawienie obu przepisów wskazuje, iż wymogi co do zawartości uchwały pod względem treściowym odpowiadają, co do zasady, elementom wniosku.

W tym kontekście należy wskazać, iż uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa m.in.:

- **granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową** (art. 8 ust. 1 pkt 2); wymóg ten skorelowany został z wymaganiami wniosku o ustalenie lokalizacji zawartymi w art. 7 ust. 7 pkt 1, zgodnie z którym wnioskodawca jest zobowiązany określić granice terenu objętego wnioskiem, przedstawione na kopii mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku – na kopii mapy ewidencyjnej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmującej teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, **w skali 1:1000 lub większej**;
- **charakterystykę inwestycji mieszkaniowej**, obejmującą określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, **przedstawioną zarówno w formie opisowej, jak i graficznej** (art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b); wymóg ten skorelowany został z przepisem art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. b ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zgodnie z którym wnioskodawca jest zobowiązany przedstawić „7) *charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie: (...) b) planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej.*”;
- **charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej** (art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. c); wymóg ten skorelowany został z przepisem art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. c ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zgodnie z którym wnioskodawca jest zobowiązany przedstawić „7) *charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie: (...) c) charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej (...).*”.

Skoro zatem treść normatywna uchwały lokalizacyjnej jest zbieżna z elementami złożonego wniosku inwestora to wszelkie wskaźniki i parametry charakteryzujące daną inwestycję mieszkaniową winny odnosić się do konkretnej inwestycji mieszkaniowej. Powyższe oznacza,

że obowiązkiem Rady Miasta Siedlce było przedstawienie, nie tylko w części tekstowej ale również w części graficznej, faktycznego planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych.

Kluczowa w niniejszej sprawie jest również dyspozycja art. 25 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, która wprost wskazuje, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, wiąże organ wydający pozwolenie na budowę.

Powyższe oznacza, iż całość uchwały a więc zarówno jej część tekstowa, jak i wymagane prawem załączniki graficzne, zarówno co do określenia granic objętych inwestycją mieszkaniową, planowanego sposobu zagospodarowania, charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, jak również w zakresie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej mają odpowiadać planowanemu zamierzeniu inwestycyjnemu, a zatem mają wskazywać konkretne parametry odpowiadające projektowanej inwestycji mieszkaniowej, co oznacza, iż mają być sformułowane w sposób jasny, czytelny i faktycznie charakteryzujący planowane zamierzenie inwestycyjne, albowiem ustalenia w tym zakresie stanowią bezpośrednią podstawę prawną do udzielenia pozwolenia na budowę.

Należy przy tym zwrócić uwagę na istotne podobieństwa łączące uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), zwaną dalej „ustawą o p.z.p.”. Oba te dokumenty są przede wszystkim **aktami konkretyzującymi** normy prawa powszechnie obowiązującego dla wskazanego terenu **w związku z planowaną inwestycją mieszkaniową**, będącymi potwierdzeniem dopuszczalności zamierzenia realizowanego na określonym terenie (tak: zob. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2015, s. 543–544). Stąd, jak podkreśla się w doktrynie, przewidziane w art. 25 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, rozwiązania prawne są analogiczne, bądź zbliżone, do regulacji zawartych w ustawie o p.z.p. w ramach art. 55 oraz art. 63 ust. 1 i ust. 2.

O wspólnych cechach decyduje m.in. fakt, iż:

- uchwała lokalizacyjna sytuuje inwestycję mieszkaniową **na konkretnym terenie**, po ustaleniu **konkretnych warunków jej lokalizacji**, tzn. jest aktem konkretnym, który przesądza o legalności zamierzenia inwestycyjnego **w wyżej opisanym zakresie**;

- uchwała, jakkolwiek wydawana jest na wniosek konkretnego inwestora, który jako jedyny może się nią posłużyć w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę, to jednak nie zawiera rozstrzygnięcia dotyczącego podmiotu inwestora, tzn. jest aktem generalnym, który nie określa statusu materialnoprawnego inwestora;
- uchwała ma charakter rzeczowy, co oznacza, że **odnosi się ona do konkretnego terenu inwestycji**, stąd też wymogiem formalnym wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest m.in. określenie granic terenu objętego wnioskiem (*vide* art. 7 ust. 7 pkt 1 ustawy), wykazanie nieruchomości, o których mowa w art. 7 ust. 7 pkt 8, pkt 9 i pkt 10, co ma następnie odzwierciedlenie w treści uchwały w związku z art. 8 ust. 1 pkt 2, pkt 9, pkt 10 i pkt 11 (tak też w: komentarz do art. 25 Specustawy mieszkaniowej, red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis).

Ustawowy wymóg związania organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oznacza brak możliwości odmiennego kształtowania przez organ administracji architektoniczno - budowlanej warunków określonych uchwałą (por. *A. Despot - Mładanowicz*, (w:) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. *M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz*, Warszawa 2018, s. 659). Jak wskazano w cytowanym już powyżej komentarzu do art. 25 Specustawy mieszkaniowej (red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis): *„Oznacza to również konieczność zachowania „tożsamości terenu inwestycji”. Jak wskazano w literaturze, nie jest dopuszczalne „ani dzielenie terenu inwestycji na kilka pozwoleń na budowę, ani objęcie jednym pozwoleniem na budowę inwestycji podlegających pod więcej niż jedną decyzję lokalizacyjną. Stanowisko to wynika z faktu, że wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (podobnie jak decyzji o warunkach zabudowy) poprzedzone jest szczegółowym i rozbudowanym postępowaniem wyjaśniającym, przeprowadzonym adekwatnie do inwestycji wskazanej we wniosku inwestora oceniającym jej wielkość, zakres, oddziaływanie na otoczenie itd. Decyzja zawiera warunki konieczne do spełnienia dla całej inwestycji, wskaźniki powierzchni zabudowy, liczbę miejsc parkingowych itd. Podział terenu inwestycji pomiędzy różne decyzje o pozwoleniu na budowę uniemożliwia zachowanie tych warunków. Zmianę sposobu wykonania warunków lokalizacji może spowodować również wydanie wspólnego pozwolenia na budowę dla przedsięwzięć objętych osobnymi decyzjami lokalizacyjnymi. Przepis zawarty w art. 55 PlanZagospU należy zatem stosować zgodnie z jego literalnym brzmieniem, zakładając, że jeśli ustawodawca przewidywałby wyjątki od tej zasady, byłoby to wprost zapisane w ustawie”* [Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 479–480]. W związku z tym, że art. 25 ust. 1 InwestMieszkU w swej treści odpowiada art. 55 PlanZagospU, to przedstawiony powyżej komentarz zachowuje

aktualność także wobec normy wynikającej z art. 25 ust. 1 InwestMieszkU, w tym również w zakresie ustawowych wyjątków od zasady związania organu administracji architektoniczno-budowlanej uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Dla inwestycji mieszkaniowych realizowanych (lokalizowanych) w trybie InwestMieszkU takim quasi-wyjątkiem może być art. 25 ust. 7 InwestMieszkU i wymieniony w nim przypadek, w którym zmiana oznaczenia nieruchomości nie pociąga za sobą konieczności ponowienia procedury pozyskania nowej uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i nie stanowi przeszkody do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.”.

Jeżeli zatem, stosownie do dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b oraz lit. c ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, uchwała ta winna zawierać charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą m.in. określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej, jak również charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej to obowiązkiem Rady Miasta Siedlce było przyjęcie takich parametrów, które funkcjonalnie odpowiadać mają projektowanej inwestycji, nie zaś parametry i wskaźniki, nie odpowiadające parametrom planowanej inwestycji mieszkaniowej.

Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę w ramach § 1 ust. 10 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4 oraz pkt 5 sformułowano ustalenia w brzmieniu: „10. *Określa się następujące charakterystyczne parametry techniczne inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko: 1) powierzchnia terenu objętego inwestycją mieszkaniową wynosi - 6 138,00 m²; 2) maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy - 0,9; 3) **maksymalna powierzchnia zabudowy - 5 523,3 m²**; 4) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy - 3,5 w tym dla kondygnacji nadziemnych - 2,5; 5) minimalna powierzchnia biologicznie czynna w odniesieniu do gruntu rodzimego - 1 535 m² w tym minimalna powierzchnia ogólnodostępnego nieogrodzonego, urządzonego terenu wypoczynku oraz rekreacji lub sportu lokalizowanego w ramach powierzchni biologicznie czynnej - 50%”.*

Dokonując analizy złożonego wniosku inwestora z podjętą uchwałą należy zauważyć, iż planowane zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym, drogą przeciwpożarową i dojściem do budynku, parkingiem naziemnym, infrastrukturą techniczną i murami oporowymi na działce nr geod. 4/15 w obrębie 90 w Siedlcach zostało sparametryzowane na poziomie:

- **0,28 w ramach wskaźnika powierzchni zabudowy**, podczas gdy w ramach ustaleń § 1 ust. 10 pkt 2 uchwały wskaźnik ten określono na poziomie **0,9**, **co oznacza określenie go na poziomie ponad 3,2 krotnie wyższym niż wynikającym ze złożonego wniosku**;
- **1 733,9 m² maksymalnej powierzchni zabudowy**, podczas gdy w ramach ustaleń § 1 ust. 10 pkt 3 uchwały parametr ten określono na poziomie **5 523,3 m²**, **co oznacza określenie go na poziomie o 3 789,4 m² maksymalnej powierzchni zabudowy wyższym niż wynikającym ze złożonego wniosku**;
- **1 541,5 m² minimalnej powierzchni biologicznie czynnej**, podczas gdy w ramach ustaleń § 1 ust. 10 pkt 5 uchwały parametr ten określono na poziomie **1 535,0 m²**, **co oznacza, iż parametr ten nie odpowiada zasadom zagospodarowania określonym w złożonym wniosku o 6,5 m²**;
- **1,97 w ramach maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy**, podczas gdy w ramach ustaleń § 1 ust. 10 pkt 4 uchwały wskaźnik ten określono na poziomie **3,5**, **co oznacza określenie go na poziomie o 1,53 wyższym niż wynikającym ze złożonego wniosku**;
- **1,41 w ramach maksymalnego wskaźnika nadziemnej intensywności zabudowy**, podczas gdy w ramach ustaleń § 1 ust. 10 pkt 4 uchwały wskaźnik ten określono na poziomie **2,5**, **co oznacza określenie go na poziomie o 1,09 wyższym niż wynikającym ze złożonego wniosku**,

co znajduje również potwierdzenie w ramach pisma Prezydenta Miasta Siedlce z 19 maja 2026 r. znak: PB.6721.1.36.2026 stanowiącego odpowiedź na wystąpienie organu nadzoru z 15 maja 2026 r. w ramach prowadzonego pod nr: WP-I.4130.636.2026 postępowania wyjaśniającego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż nie można podzielić argumentacji Prezydenta Miasta Siedlce wyrażonej w przywołanym powyżej piśmie, iż wartości określone w uchwale „mieszczą się” w parametrach wynikających ze złożonego wniosku, gdyż parametry te mają odzwierciedlać inwestycję faktycznie planowaną do realizacji, w ramach konkretnego zamierzenia inwestycyjnego, a więc w zakresie parametrów i wskaźników wynikających ze złożonego wniosku inwestora.

Abstrahując od faktycznie obowiązujących przepisów nakazujących określenie charakterystyki konkretnej inwestycji mieszkaniowej, która obejmować winna sparametryzowanie charakterystycznych parametrów technicznych właściwej, a więc wynikającej ze złożonego wniosku nie zaś hipotetycznej, inwestycji mieszkaniowej, to wskazać również należy na absurdalność tak wyrażonego stanowiska w niniejszej sprawie, poprzez proste zestawienie wskazanych w uchwale parametrów i wskaźników. Jedynie dla przykładu organ nadzoru wskazuje, iż skoro zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 10 pkt 3 uchwały maksymalna powierzchnia zabudowy określona została na poziomie 5 523,3 m², zaś stosownie do dyspozycji § 1 ust. 10 pkt 4 uchwały powierzchnia

biologicznie czynna – w odniesieniu do gruntu rodzimego – wynosić ma 1 535 m² to suma obu powierzchni (7 058,3 m²) przekracza o 920,3 m² łączną powierzchnię działki na której owa inwestycja mieszkaniowa ma być realizowana (pow. działki 6138 m²), co czyni przedmiotową uchwałę również niewykonalną.

Biorąc pod uwagę charakter prawny uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wiążącej właściwy miejscowo organ administracji architektoniczno – budowlanej przy wydawaniu pozwolenia na budowę, to naruszenia art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b oraz c w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wydając niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze wziął pod uwagę fakt, iż już sama ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących jest wyjątkiem od „zwykłych” zasad realizacji inwestycji w oparciu o normy wynikające z ustawy Prawo Budowlane i tym samym nie może podlegać wykładni rozszerzającej (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 września 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1273/20). Tymczasem przepis art. 5 ust. 4 jest swoistym *wyjątkiem od wyjątku*. **Tym samym jak wielokrotnie wskazywało orzecznictwo - wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco** - *exceptiones non sunt extendendae* (tak też: uchwała SN z 4 stycznia 2001 r., w sprawie sygn. akt III ZP 26/00, publ. OSNP 2001/14/455; uchwała składu 7 sędziów NSA z 24 listopada 2003 r., w sprawie sygn. akt FPS 9/03, publ. ONSA 2004/2/45; L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 179 – 180), co oznacza również konieczność ścisłego przestrzegania wymogów formalnych co do faktycznych ustaleń odnoszących się do konkretnej inwestycji mieszkaniowej wskazanej we wniosku inwestora, co nie może być utożsamiane z jej parametryzowaniem w sposób oderwany od przyjętych założeń w ramach projektowanego zamierzenia inwestycyjnego realizowanego w tym trybie.

Biorąc pod uwagę obligatoryjny zakres ustaleń uchwały lokalizacyjnej, stwierdzić należy, iż niniejsza uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b oraz lit. c w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących oraz art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, iż planowana inwestycja w kształcie określonym w tejże uchwale nie może być przedmiotem realizacji.

W kontekście powyższych naruszeń, należy zauważyć, że 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. Kmieciak: 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,*

województw 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, przy czym istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań 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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. **Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na kwestie związane z podjętą uchwałą, która byłaby inna gdyby nie doszło do stwierdzonych naruszeń.**

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXVIII/289/2026 Rady Miasta Siedlce z 30 kwietnia 2026 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na działce nr geod. 4/15 w obrębie 90 w Siedlcach.

Miastu, 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/