



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.149.2026

### 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 XXIX/299/2026 Rady Miasta Siedlce z 28 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce, w części tekstowej stanowiącej załącznik nr 1, określającej Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce, w zakresie zmian, wyróżnionych kolorem niebieskim, odnoszących się do obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem Z2, zawartych w Rozdziale:

- 2.1. pn. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów, Podrozdział 2.1.3. pn. Przeznaczenie terenów;
- 2.7. pn. Inwestycje celu publicznego, Podrozdział 2.7.2. pn. Inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
- 2.10. pn. Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- 3.1. pn. Część Trzecia - uzasadnienie i synteza ustaleń studium, Podrozdział 3.1.2. pn. Synteza ustaleń studium,

w zakresie w jakim dopuszczono możliwość realizacji celów innych, niż wymienione enumeratywnie w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399).

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 28 maja 2026 r. Rada Miasta Siedlce podjęła uchwałę Nr XXIX/299/2026 w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce, przyjętego uchwałą Nr XV/146/2025 Rady Miasta Siedlce z 31 marca 2025 r., zwanego dalej „Studium”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 64 ust. 2 i 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, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Stosownie do dyspozycji:

- art. 64 ustawy zmieniającej, „1. Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie do opłaty skarbowej stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 26 w brzmieniu dotychczasowym. 2. 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. 3. Do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, w przepisach ustawy zmienianej w art. 15, art. 19 oraz w art. 12 ustawy zmienianej w art. 37 odnoszących się do strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, przez strategię rozwoju gminy lub strategię rozwoju ponadlokalnego należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.”;
- art. 65 ustawy zmieniającej, „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. 2. Do spraw opracowania i uchwalania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy albo ich zmian stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, jeżeli: 1) przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektów tych studiów albo ich zmian; 2) zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego lub 3) zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju (Dz.U. z 2018 r. poz. 1235) lub działalności, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r. poz. 633).”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynikają uprawnienia do dokonywania zmian w już obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, na dotychczasowych zasadach, w sytuacji gdy dokonywane zmiany dotyczą wyłącznie **lokalizacji inwestycji celu publicznego**.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, w wersji elektronicznej, doręczono organowi nadzoru 3 czerwca 2026 r. (Identyfikator dowodu będącego podstawą potwierdzenia e-Doręczenia: 80921c4e-7767-4a21-84ff-719894fee196), przy piśmie Prezydenta Miasta Siedlce z 3 czerwca 2026 r., znak: PB.6720.22.2025, zaś drugi egzemplarz uchwały, w wersji papierowej, przekazano 5 czerwca 2026 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Siedlce z 3 czerwca 2026 r., znak: O-BRM.0711.7.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Siedlce zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 12 czerwca 2026 r., znak: WP-I.4131.149.2026.

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, ust. 3 i ust. 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 skrzepowanej 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 ujednoczonego projektu studium z wyróżnieniem projektowanej zmiany.*”.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy podkreślić, iż **zgodnie z treścią uchwały przystąpieniowej Nr XIX/190/2025 Rady Miasta Siedlce z 28 sierpnia 2025 r., zainicjowano proces sporządzania zmiany Studium, wyłącznie dla lokalizacji inwestycji celu publicznego, co znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w ustaleniach § 2 tej uchwały intencyjnej, w brzmieniu: „Zmiana, o której mowa w §1, dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego na części działki ewidencyjnej o numerze 3 w obrębie 131 w granicach, wskazanych na załączniku graficznym do niniejszej uchwały.**”.

**Tymczasem, w ujednoczonej części tekstowej Studium** stanowiącej załącznik nr 1, określającej kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce, o której mowa w **§ 1 ust. 2 pkt 1 lit. a** przedmiotowej uchwały, m.in. w części:

- **2.** pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce*”, w Rozdziale:
  - 2.1. pn. „*Kierunki zmian w strukturze przestrzennej oraz w przeznaczeniu terenów*”, w Podrozdziale 2.1.3. pn. „*Przeznaczenie terenów*”, na str. **101** (w nawiasie podano numer strony wersji ujednoczonej - „*Strona 110*”), **zawarto ustalenia w brzmieniu:** „*(...) Na obszarze zmiany studium w rejonie ul. Domanickiej wskazuje się w ramach inwestycji celu publicznego funkcję związaną z budową i utrzymaniem publicznych obiektów i urządzeń sportowych. Teren objęty zmianą Studium położony jest w strefie ochronnej terenu*”.

*zamkniętego resortu obrony narodowej stanowiącego kompleks K-955 Grabianów, dla której ustalone zostały strefy zagrożeń, gdzie obowiązują zakazy opisane w rozdziale 2.14 Tereny zamknięte i ich strefy ochronne.”;*

- 2.7. pn. „*Inwestycje celu publicznego*”, w Podrozdziale 2.7.2. pn. „*Inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym*”, na str. **123** („Strona 132”), **zawarto ustalenia w brzmieniu:** „(...) • *w rejonie ul. Domanickiej: obszar i obiekty sportowo – rekreacyjne (icp-sr), także możliwy jako inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.*”;
- 2.10. pn. „*Kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej*”, na str. **126** („Strona 135”), **zawarto ustalenia, z których wynika, że w studium dopuszczono zabudowę na działkach leśnych, m.in. „(...) na terenie Z2 rekreacyjno-sportowym w rejonie ul. Domanickiej (...)”;**
- 3.1. pn. „*Część Trzecia - uzasadnienie i synteza ustaleń studium*”, w Podrozdziale 3.1.2. pn. „*Synteza ustaleń studium*”, na str. **138** („Strona 147”), **zawarto ustalenia w brzmieniu:** „(...) • *w rejonie ul. Domanickiej: obszar i obiekty sportowo – rekreacyjne (icp-sr), także możliwa jako inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.*”.

**Powyższe oznacza, że sporządzając przedmiotową zmianę Studium, Rada Miasta Siedlce wykroczyła poza zakres określony uchwałą intencyjną Nr XIX/190/2025 z 28 sierpnia 2025 r., bowiem zgodnie z przywołaną powyżej treścią § 2 uchwały intencyjnej, przedmiot zmiany Studium powinien dotyczyć wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego na części działki ewidencyjnej o numerze 3 w obrębie 131 w granicach, wskazanych na załączniku graficznym do niniejszej uchwały.”.**

W tym miejscu należy zauważyć, iż brak legalnego pojęcia *usługi publiczne*, co oznacza, iż użyte w ustaleniach Studium sformułowania, dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **Z2** objętego granicami przedmiotowej zmiany Studium, dotyczące m.in. **urządzeń sportowych** oraz **obiektów sportowo – rekreacyjnych** nie są tożsame z pojęciem *inwestycji celu publicznego*, o której mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., przez którą 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, wprost stanowi upoważnienie ustawowe do rozpoczęcia procedury sporządzania zmiany studium, po 24 września 2023 r., w sytuacji gdy zmiana tych studiów dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji**

**celu publicznego, co znajduje również potwierdzenie w treści uchwały Nr XIX/190/2025 Rady Miasta Siedlce z 28 sierpnia 2025 r.,** to w uchwale zmieniającej, **obowiązkiem Rady Miasta Siedlce, wynikającym z dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., było jednoznaczne określenie:**

- kierunków zmian w strukturze przestrzennej miasta 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,

**jedynie w odniesieniu do inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.**

**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, urządzenia 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 urządzeń 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 urządzanie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urządzeń 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 ujednoczonej części tekstowej Studium, w ramach kierunków zagospodarowania przestrzennego dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem Z2 objętego granicami tej zmiany Studium, dopuszczono *de facto* realizację szeroko rozumianej zabudowy usług publicznych, w ramach inwestycji celu publicznego związanej z budową i utrzymaniem urządzeń sportowych i obiektów sportowo-rekreacyjnych, zamiast wyłączonego dopuszczenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kluczowe znaczenie w przedmiotowej sprawie ma fakt, iż z ustaleń ujednoczonego tekstu kierunków Studium, zawartych w części 2. pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce”, w Rozdziale 2.7. pn. „Inwestycje celu publicznego”, w Podrozdziale 2.7.2. pn. „Inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym”, na str. 123 („Strona 132”), w brzmieniu: „(...) • w rejonie ul. Domanickiej: obszar i obiekty sportowo – rekreacyjne (icp-sr), także możliwy jako inwestycja celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.”, wynika, iż przedmiotowa zmiana Studium *de facto* nie dotyczy wyłącznie realizacji celu publicznego w rozumieniu przepisu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem zamiast określenia możliwości, m.in. budowy i utrzymywania WYŁĄCZNIE obiektów sportowych, to w przedmiotowej zmianie Studium dopuszczono szeroko rozumianą zabudowę usług publicznych związaną z budową i utrzymaniem urządzeń sportowych i obiektów sportowo-rekreacyjnych, przy czym obiekty sportowo-rekreacyjne nie zostały enumeratywnie wymienione w ramach art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Powyższe nie przesądza zatem w żaden sposób o możliwości lokalizacji wyłącznie inwestycji celu publicznego dla obszaru objętego przedmiotową zmianą 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 graficznym do ww. uchwały przystąpieniowej, to **Rada Miasta Siedlce miała obowiązek odwołania się wprost do celów publicznych, nie zaś bliżej nie zdefiniowanych usług publicznych. Innymi słowy, Rada Miasta 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, winna zatem oznaczać sytuację, w której Rada Miasta Siedlce dokonuje modyfikacji rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, tylko i wyłącznie w odniesieniu do realizacji konkretnych celów publicznych, określonych w sposób jednoznaczny w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.**

Tymczasem, przedmiotowa zmiana Studium nie wskazuje wprost dedykowanego celu publicznego, w rozumieniu przepisu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczącego **budowy i utrzymywania WYŁĄCZNIE obiektów sportowych**, o którym mowa w art. 10 ust. 2

**pkt 6 i pkt 7 ustawy o p.z.p., lecz dopuszcza szeroko rozumianą *zabudowę usług publicznych związaną z budową i utrzymaniem urządzeń sportowych i obiektów sportowo-rekreacyjnych.***

**Tym samym nie dokonano w sposób prawidłowy modyfikacji ustaleń ujednoczonej części tekstowej kierunków Studium, która mogłaby wprost potwierdzać zamiar faktycznej realizacji **WYŁĄCZNIE** inwestycji celu publicznego, wymienionej w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także w samej uchwale intencyjnej Nr XIX/190/2025 Rady Miasta Siedlce z 28 sierpnia 2025 r.**

**Podsumowując, należy ponownie stwierdzić, iż przyjęta zmiana Studium wykracza poza zakres objęty przystąpieniem Nr XIX/190/2025 z 28 sierpnia 2025 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 **Z2**, objętego granicami przedmiotowej zmiany Studium, 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, w tym przypadku, 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 izbom 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 XXIX/299/2026 Rady Miasta Siedlce z 28 maja 2026 r. w sprawie *uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta 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.

Miastu, 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/