



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.103.2026

### 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 i poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXV/324/2026 Rady Gminy Siedlce z 26 marca 2026 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek ewidencyjnych numer 290/3, 291/9, 291/13, 699/3, 288/6, 288/5, 288/16, 289/6, 289/3, 290/4, 290/2, 291/1, 289/5 we wsi Nowe Opole w gminie Siedlce”, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1RZ.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 26 marca 2026 r. Rada Gminy Siedlce podjęła uchwałę Nr XXV/324/2026 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek ewidencyjnych numer 290/3, 291/9, 291/13, 699/3, 288/6, 288/5, 288/16, 289/6, 289/3, 290/4, 290/2, 291/1, 289/5 we wsi Nowe Opole w gminie Siedlce”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 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.”, oraz art. 64 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.), zwaną w dalszej części niniejszego uzasadnienia, jako „ustawa zmieniająca”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 2 kwietnia 2026 r., przy piśmie Wójta Gminy Siedlce z 30 marca 2026 r., znak: RG.0711.9.2026.HK.

W tym miejscu należy wskazać, iż Wojewoda Mazowiecki w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego, zwrócił się do Wójta Gminy Siedlce m.in. z wnioskiem o wskazanie podstaw prawnych do stwierdzenia, iż ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń

obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce, wraz ze wskazaniem konkretnych zapisów wynikających z tego Studium.

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 podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Siedlce zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XIX/245/2025 z 25 września 2025 r. to zastosowanie w sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu po 24 września 2023 r.

Należy przy tym zauważyć, iż z dniem 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa zmieniająca, przy czym w ramach zawartych w niej przepisów intertemporalnych kluczowe znaczenie mają regulacje 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 niezakończone 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 uchwalony 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 znajdują 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 § 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), jak i poprzednio obowiązującego § 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). 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). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

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).

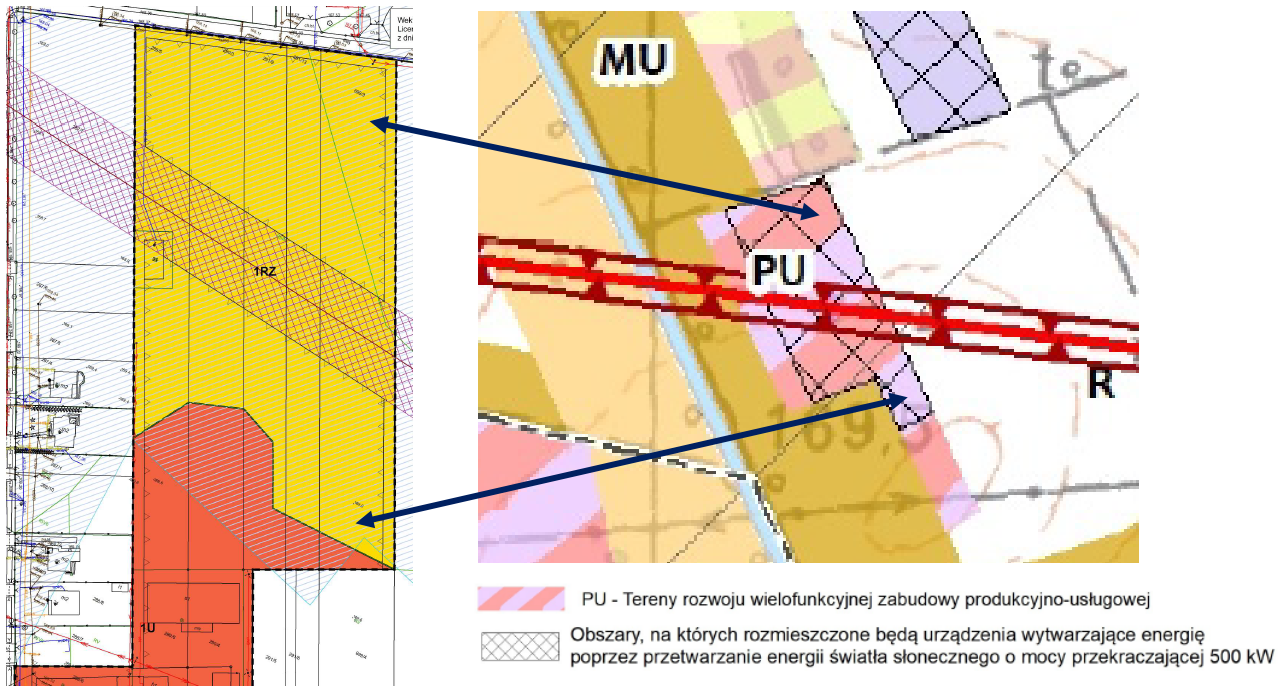
Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1RZ, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie przeznaczenia terenu.

Zgodnie z częścią graficzną Studium, stanowiącej załącznik nr 4 do uchwały Nr XII/132/2025 z 30 stycznia 2025 r., w skali 1:25000, teren zabudowy związanej z rolnictwem oznaczony na rysunku planu miejscowego symbolem 1RZ, stanowi teren funkcjonalny oznaczony jako **teren rozwoju**

wielofunkcyjnej zabudowy produkcyjno-usługowej, oznaczony symbolem PU, który ponadto został zaklasyfikowany jako *obszar, na którym rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię poprzez przetwarzanie energii światła słonecznego o mocy przekraczającej 500 kW*. Powyższe rozróżnienie przedstawione zostało na zamieszczonych poniżej fragmentach rysunków planu miejscowego, jak i studium.

**Fragment rysunku planu**

**Fragment rysunku studium**



Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały Nr XII/132/2025 z 30 stycznia 2025 r., w rozdziale 2.6 pn. *Tereny funkcjonalne*, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Tereny rozwoju wielofunkcyjnej zabudowy produkcyjno-usługowej (PU) Tereny te mają charakter wielofunkcyjny. Dominującą funkcją tych terenów jest zabudowa produkcyjna, usługowa, magazynowa, składowa, logistyczna oraz badawczo-rozwojowa (w szczególności w obszarach wykorzystania nowych technologii cyfrowych i elektroenergetycznych). Na terenach tych wyklucza się lokalizowanie nowych obiektów związanych z uciążliwą, rolniczą produkcją zwierzęcą oraz powierzchniową eksploatacją złóż. Na terenach tych nie dopuszcza się wskazywania nowej zabudowy mieszkaniowej. W ramach tego wydzielenia możliwe jest wskazywanie dodatkowo w planach zagospodarowania, poza opisanymi powyżej, następujących terenów funkcjonalnych, są to w szczególności:*

- *terenów zieleni izolacyjnej,*
- *pozostałych terenów zieleni,*
- *terenów urządzeń infrastruktury technicznej,*

- komunikacji publicznej i prywatnej,
- istniejącej w dniu wejścia w życie studium zabudowy mieszkaniowej.

(...)

*Dopuszcza się osobne wydzielenie terenów mieszkaniowych i zabudowy zagrodowej z funkcji PU, wyłącznie w odniesieniu do istniejącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub zagrodowej. W takim przypadku wskaźniki zagospodarowania oraz użytkowania terenów najeży stosować jak dla terenów MU. Na mapie „Kierunki i polityka przestrzenna”, wyróżniono te tereny PU, na których dopuszcza się budowę instalacji fotowoltaicznych wytwarzających energię elektryczną o mocy powyżej 500 kW.” str. 12-13.*

Dokonana przez organ nadzoru analiza obszaru objętego planem miejscowym, w granicach terenu oznaczonego symbolem 1RZ, nie wykazała by w jego granicach istniała zabudowa zagrodowa, co potwierdza poniższy fragment pochodzący z <https://siedlce.e-mapa.net/> z nakładką



ortofotomapy.

Jednocześnie z ustaleń § 31 pkt 1 uchwały wynika, że: „Dla terenu oznaczonego symbolem **1RZ** ustala się: 1) przeznaczenie terenu – **teren zabudowy związanej z rolnictwem;**”, podczas gdy z cytowanych powyżej ustaleń Studium jednoznacznie wynika, że teren ten zaliczony został do obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **PU**, z przeznaczeniem pod zabudowę produkcyjną, usługową, magazynową, składową, logistyczną oraz badawczo-rozwojową, z dopuszczeniem: terenów zieleni, w tym izolacyjnej, terenów urządzeń infrastruktury technicznej, komunikacji publicznej i prywatnej, a także istniejącej w dniu wejścia w życie Studium zabudowy mieszkaniowej.

Z przytoczonych powyżej ustaleń Studium nie wynika by w granicach obszaru funkcjonalnego PU dopuszczalne było delimitowanie w planie miejscowym terenów z przeznaczeniem pod zabudowę zagrodową chyba, że taka zabudowa już istnieje, co jednak nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, iż w granicach terenu oznaczonego symbolem 1RZ znajdują się użytki III klasy bonitacyjnej co znajduje swoje potwierdzenie w opisowej bazie ewidencji gruntów i budynków zgodnie z którą, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym:

- 289/5 z obrębu Nowe Opole, o łącznej powierzchni 0,6367 ha, wchodzi m.in. grunty klasy IIIb na powierzchni 0,4601 ha, a także grunty klasy BR-RIIIb na powierzchni 0,0464 ha;
- 290/3 z obrębu Nowe Opole, o łącznej powierzchni 0,6229 ha, wchodzi m.in. grunty klasy IIIb na powierzchni 0,4297 ha;
- 291/9 z obrębu Nowe Opole, o łącznej powierzchni 0,4767 ha, wchodzi m.in. grunty klasy IIIb na powierzchni 0,3717 ha;
- 291/13 z obrębu Nowe Opole, o łącznej powierzchni 0,3745 ha, wchodzi m.in. grunty klasy IIIa na powierzchni 0,0063 ha oraz klasy IIIb na powierzchni 0,3525 ha;
- 699/3 z obrębu Nowe Opole, o łącznej powierzchni 0,8279 ha, wchodzi grunty klasy IIIa na powierzchni 0,02732 ha oraz klasy IIIb na powierzchni 0,5547 ha.

Organ nadzoru wskazuje, iż w odniesieniu zarówno do gruntów rolnych, jak i gruntów leśnych co prawda w części tekstowej Studium (*quod vide* str. 8. pkt 2.3. *in fine* pn. *Ogólne zasady zagospodarowania terenów w kontekście utrzymania ładu przestrzennego*) przewidziano „**Pozostawienie rolnego lub leśnego przeznaczenia terenu w planie miejscowym uznaje się jako nienaruszające ustaleń Studium w przypadku nieuzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne lub oczekiwania właściciela terenu**”, należy jednak zauważyć, iż zapis ten nie znajdzie zastosowania w niniejszej sprawie gdyż, jak sam przyznaje Wójt Gminy Siedlce, w swoim piśmie z 13 kwietnia 2026 r. znak: RG.0711.9.2026.HK, stanowiącym odpowiedź na postępowanie wyjaśniające, „*W czasie prac nad planem nie wystąpiono do ministra rolnictwa o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolniczych III kl. bonitacyjnej na cele nierolnicze, stąd teren oznaczony w planie symbolem 1RZ pozostał w użytkowaniu rolniczych, co jest zgodne ze studium*”.

W tym miejscu należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82) przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa

w art. 7 ust. 2, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy czym przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - **wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi**, z zastrzeżeniem ust. 2a, który jednak nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

W przedmiotowym przypadku skoro nie można utożsamiać braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia w wyniku decyzji nie wyrażającej takiej zgody, od faktycznego braku wystąpienia o jej wyrażenie, tak jak ma to miejsce w omawianej sprawie. Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie w ustaleniach szczegółowych odnoszących się do poszczególnych obszarów funkcjonalnych, w tym obszaru PU, który zawęży przypadki realizacji zabudowy zagrodowej jedynie w odniesieniu do zabudowy już istniejącej.

W tym miejscu należy zauważyć, iż w Studium dokonywano kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Poprzez uchwalenie Studium, organy gminy podejmowały podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W Studium określano w szczególności m.in.: **kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów** (*vide* art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy nowelizującej) oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (*vide* art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy nowelizującej). Oczywiście jest przy tym, iż ustalenia Studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale oczywiście jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne, tak jak w przypadku niniejszej sprawy. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, np. wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07.

**Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami Studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny.** W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt oraz Rada Gminy Siedlce.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu są **obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego**, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. przeznaczenia naruszającego ustalenia Studium niezbędne jest **stwierdzenie nieważności uchwały w wadliwej części, z uwagi na istotne naruszenie zasad**

sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

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, poprzez naruszenie: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., polegającego na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 1RZ.

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 stwierdzenia 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 ograny 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 XXV/324/2026 Rady Gminy Siedlce z 26 marca 2026 r. *„w sprawie miejscowego planu*

*zagospodarowania przestrzennego dla działek ewidencyjnych numer 290/3, 291/9, 291/13, 699/3, 288/6, 288/5, 288/16, 289/6, 289/3, 290/4, 290/2, 291/1, 289/5 we wsi Nowe Opole 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/