



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 lipca 2026 r.

WP-I.4131.206.2026

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 i poz. 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/311/2026 Rady Miasta Siedlce z 25 czerwca 2026 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie stacji PKP Siedlce Wschodnie*, w części dotyczącej ustaleń § 2, w zakresie sformułowania: „(...) sporządzony w skali 1:1000, (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 25 czerwca 2026 r. Rada Miasta Siedlce podjęła uchwałę Nr XXX/311/2026 w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie stacji PKP Siedlce Wschodnie*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”.

Powyższą uchwałę wraz dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 2 lipca 2026 r. oraz 6 lipca 2026 r., za pośrednictwem platformy teleinformatycznej e-Doręczenia (Identyfikatory wiadomości: PPSA-E-a893ff6b-c3a1-4acb-8429-c021cd18a6bd oraz PPSA-E-d2d6b516-c55c-447b-9219-61eb54237b6c), przy piśmie Prezydenta Miasta Siedlce z 1 lipca 2026 r., znak: PB.6721.3.16.2026, a także, po raz drugi, przy piśmie tego samego organu z 1 lipca 2026 r., znak: O-BRM.0711.9.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Siedlce zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 28 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.206.2026, wraz z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że podstawą prawną podjętej uchwały, był zarówno art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian), jak również przepis:

- art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, przy czym część tekstowa planu miejscowego stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do tej uchwały;
- **art. 27b ust. 1 pkt 1** ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym dopuszcza się sporządzanie i uchwalanie planu miejscowego albo jego zmiany, jeżeli dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 317).

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. z dniem 24 września 2023 r., ustawodawca wprowadził nowy instrument prawny w postaci uchwalania planu miejscowego lub jego zmiany, w ramach postępowania uproszczonego, przy czym sporządzanie planu miejscowego lub jego zmiany w tym szczególnym trybie może dotyczyć wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe w rozumieniu ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Zmiana planu miejscowego może natomiast dotyczyć wskazanej powyżej inwestycji, a także polegać na:

- wprowadzeniu ustaleń wynikających z uwarunkowań hydrologicznych, geologicznych, geomorfologicznych lub przyrodniczych dotyczących występowania powodzi i związanych z tym ograniczeń, określonych na podstawie przepisów odrębnych;
- wprowadzeniu ustaleń wynikających z decyzji dotyczących lokalizacji lub realizacji inwestycji celu publicznego wydanych przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie lub organy administracji publicznej inne niż organy gminy;
- wprowadzeniu ustaleń wynikających z zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu, określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych na ich podstawie;

- zmianie przeznaczenia terenu niepowodującej zmiany obowiązującego zakazu zabudowy lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu określonych na podstawie przepisów odrębnych oraz umożliwiającej realizację inwestycji niepowodującej: zwiększenia oddziaływania na środowisko, zwiększenia uciążliwości dla terenów sąsiednich, oraz wprowadzenia ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenów sąsiednich,
- zmianie ustaleń dotyczących kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu o wartość nie większą niż 10 % wartości obowiązujących parametrów i wskaźników, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 lub ust. 3 pkt 10;
- zmianie ustaleń dotyczących sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
- zmianie ustaleń dotyczących kolorystyki obiektów budowlanych lub pokrycia dachów;
- zmianie przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania lub linii zabudowy o nie więcej niż 1 m;
- zmianie ustaleń w związku z wpisem obiektu lub obszaru do rejestru zabytków, skreśleniem obiektu lub obszaru z rejestru zabytków lub ujęciem zabytku w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków;
- zmianie przebiegu sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.), która nie powoduje zwiększenia związanych z nimi ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu;
- uchyleniu zakazu lokalizacji zamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii wykorzystujących do wytwarzania energii wyłącznie energię promieniowania słonecznego lub mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2026 r. poz. 68, z późn. zm.);
- uchyleniu ustaleń uniemożliwiających lokalizowanie inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2026 r. poz. 562, z późn. zm.).

Ustawodawca określił również szczególny tryb uchwalania planu miejscowego albo jego zmiany w ramach postępowania uproszczonego (*quod vide* art. 27b ust. 4 ustawy o p.z.p.), odwołując się w części do standardowych procedur związanych z uchwaleniem „zwykłego” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (m.in. w kwestii wystąpienia o opinie i uzgodnienia, czy w kwestii konsultacji społecznych).

Ponadto, jak wynika z treści **art. 27b ust. 12** ustawy o p.z.p.: „**12. W zakresie nieuregulowanym w ust. 1-11 do postępowania uproszczonego stosuje się odpowiednio przepisy art. 14 ust. 6-8, art. 15, art. 16, art. 19-21, art. 23, art. 24, art. 25 ust. 2, art. 26, art. 28 i art. 29.**”.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27b ust. 12 tej ustawy, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27b ust. 1 pkt 1 i art. 28 ust. 1 tej ustawy, z uwagi na **ewidentną sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały zmieniającej a częścią tekstową i graficzną uchwały zmienianej, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany planu miejscowego.**

W tym miejscu należy wskazać, że stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 w związku z art. 27b ust. 12 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiana) uchwalony w ramach postępowania uproszczonego jest aktem prawa miejscowego. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, które to akty obowiązują na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb ich wydawania określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian), 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 (opcjonalnie ich zmian) 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.

Zawartość aktu planistycznego, w tym przypadku zmiany planu miejscowego uchwalonego w ramach postępowania uproszczonego, określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia tej zmiany planu, określony w art. 27b ust. 4 ustawy o p.z.p., odnosi się do podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie uwag)

i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Mając na uwadze powyższe przepisy należy wskazać, że zmiana planu miejscowego prowadzona w ramach postępowania uproszczonego, stosownie do dyspozycji art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p. zgodnie, może dotyczyć zmian w uchwale już obowiązującej w zakresie z którym dotyczącym wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż elektrownie wiatrowe, jednakże przy zastrzeżeniu, że **zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy**. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian.

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy zauważyć, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałę będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują brzmienie. **Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej okoliczności należy zauważyć, iż **uchwała nowelizująca winna być**, nie tylko zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji, ale również być **spójna z uchwałą zmienianą**.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w ramach § 1 uchwały Nr XXX/311/2026 Rady Miasta Siedlce z 25 czerwca 2026 r. określono, że:
„W uchwale Nr LII/584/2018 Rady Miasta Siedlce z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie stacji PKP Siedlce Wschodnie (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 7289) w § 16 w pkt 6 lit. f otrzymuje brzmienie: „f) dopuszcza się pozyskanie energii elektrycznej z instalacji odnawialnych źródeł energii wykorzystujących promieniowanie słoneczne wraz z towarzyszącymi magazynami energii, w zakresie określonym w obowiązujących przepisach prawa,”.

Jednocześnie w § 2 uchwały zmieniającej, wskazano, że: „Granice obszaru objętego zmianą planu zawiera rysunek planu sporządzony w skali 1:1000, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Nr LII/584/2018 Rady Miasta Siedlce z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie stacji PKP Siedlce Wschodnie.”, **podczas gdy rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały zmienianej Nr LII/584/2018 z 25 czerwca 2018 r.** (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 18 lipca 2018 r. poz. 7289), **sporządzony został w skali 1:2000.**

Powyższe znajduje również potwierdzenie w ramach § 1 ust. 3 oraz ust. 4 pkt 1 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „3. Granice planu zawiera **rysunek sporządzony w skali 1:2000**, stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. 4. Integralne części niniejszej uchwały stanowią załączniki: 1) załącznik nr 1 – **rysunek planu, sporządzony w skali 1:2000;**”.

Na powyższe wskazuje również sam Prezydent Miasta Siedlce w piśmie z 29 lipca 2026 r., znak: PB.6721.2.17.2026, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 28 lipca 2026 r., znak: WP-I.4131.206.2026, w którym stwierdzono, iż: „(...) wyjaśniam, że w uchwale zmieniającej omyłkowo wskazano skalę rysunku planu 1:1000, podczas gdy prawidłową skalą, określoną w uchwale Nr LII/584/2018 Rady Miasta Siedlce z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie stacji PKP Siedlce Wschodnie, jest skala 1:2000. (...) Błędne wskazanie skali stanowi zatem wyłącznie oczywistą omyłkę redakcyjną, pozostającą bez wpływu na zakres i treść dokonanej zmiany oraz na ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie doszło bowiem do zmiany rysunku planu ani jego skali, a właściwa skala wynika jednoznacznie z uchwały Nr LII/584/2018 oraz stanowiącego jej integralną część załącznika graficznego. (...)”.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały nowelizującej dotychczasowy akt prawa miejscowego, **doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały zmieniającej a częścią tekstową i graficzną uchwały zmienianej**, co stanowi o naruszeniu art. 27 w związku z art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz art. 27b ust. 1 pkt 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), z którego wynika, że: „Część graficzną projektu planu

miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 sierpnia 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 709/24 (opubl. CBOSA);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 listopada 2025 r., sygn. akt VII SA/Wa 1632/25.

Mając na uwadze powyższe należy wyraźnie podkreślić, że sformułowanie wykluczających się ustaleń pomiędzy częścią tekstową uchwały zmieniającej a częścią tekstową i graficzną uchwały zmienianej, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia zmiany planu miejscowego w ramach

postępowania uproszczonego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, brak powiązania tekstu uchwały zmieniającej z tekstem i rysunkiem uchwały zmienianej, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części ustaleń podjętej uchwały nowelizującej obowiązujący akt prawa miejscowego.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, że **sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowią będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 w związku z art. 27, art. 27b ust. 1 pkt 1 i ust. 12 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 zmiany planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności części uchwały.

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXX/311/2026 Rady Miasta Siedlce z 25 czerwca 2026 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie stacji PKP Siedlce Wschodnie*, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum 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, 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/