



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 25 czerwca 2019 r.

Poz. 7843

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.120.2019.RM**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 21 czerwca 2019 r.

dotyczy uchwały Nr 141/2019 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 29 maja 2019 r. „, w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługową i garażami wraz z niezbędną infrastrukturą w Grodzisku Mazowieckim przy ul. Obrońców Getta / ul. Żwirki i Wigury.”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.120.2019.RM

Warszawa, 21 czerwca 2019 r.

**Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim  
ul. Kościuszki 32a  
05 – 825 Grodzisk Mazowiecki****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 141/2019 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 29 maja 2019 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługową i garażami wraz z niezbędną infrastrukturą w Grodzisku Mazowieckim przy ul. Obrońców Getta / ul. Żwirki i Wigury.”.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim, na sesji w dniu 29 maja 2019 r., podjęła uchwałę Nr 141/2019 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługową i garażami wraz z niezbędną infrastrukturą w Grodzisku Mazowieckim przy ul. Obrońców Getta / ul. Żwirki i Wigury.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 4 i art. 8 ust. 1 – 3 ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1496 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określa ona zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji z zastrzeżeniem, iż w zakresie przez nią nieuregulowanym stosuje się przepisy ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.).

Stosując wykładnię funkcjonalną ww. przepisów zważyć należy, iż wynikają z niej dwa podstawowe cele. Pierwszym z nich jest ograniczenie barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, drugim zaś likwidacja deficytów jakościowych mieszkań, w kontekście ich niskiego stanu technicznego, niedostatecznego wyposażenia w instalacje oraz w związku z ich przeludnieniem, a także likwidacja deficytów

jakości samych zespołów zabudowy, w kontekście braku odpowiednio dostosowanej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, w tym terenów rekreacyjnych (*quod vide* uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, druk nr 2667 z 26 czerwca 2018 r., str. 1)

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

Organ nadzoru wskazuje, że w art. 8 ust. 1 ustawy z o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określono w sposób szczegółowy **elementy uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej**, o której mowa w art. 7 ust. 4. Wymagania określone w przepisie art. 8 ust. 1 w sposób ścisły korespondują z art. 7 ust. 7, regulującym składniki wniosku, jaki inwestor zobowiązany jest złożyć do właściwej miejscowo rady gminy w przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej. Zestawienie obu przepisów wskazuje, iż wymogi co do zawartości uchwały pod względem treściowym odpowiadają, co do zasady, elementom wniosku.

Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa bowiem m.in.:

- granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową (art. 8 ust. 1 pkt 2); wymóg ten skorelowany został z wymaganiami wniosku o ustalenie lokalizacji zawartym w art. 7 ust. 7 pkt 1, zgodnie z którym wnioskodawca jest zobowiązany określić granice terenu objętego wnioskiem, przedstawione na kopii mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku – na kopii mapy ewidencyjnej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmującej teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:1000 lub większej;
- **wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, na których mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową (art. 8 ust. 1 pkt 9); wymóg ten skorelowany został z wymaganiami wniosku o ustalenie lokalizacji zawartym w art. 7 ust. 7 pkt 8, zgodnie z którym wnioskodawca jest zobowiązany do wskazania nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, na której mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową;**
- charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawioną zarówno w formie opisowej, jak i graficznej (art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b); wymóg ten skorelowany został z przepisem art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. b ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zgodnie z którym wnioskodawca jest zobowiązany przedstawić „7) *charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie: (...) b) planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy*

*i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej.”.*

Skoro zatem treść normatywna uchwały lokalizacyjnej jest zbieżna z elementami złożonego wniosku inwestora to wszelkie odpowiedniki elementów graficznych takiego wniosku winny zostać wskazane na załączniku graficznym do uchwały, który powinien obejmować nie tylko teren inwestycji, ale również ewentualny obszar oddziaływania inwestycji. **W załączniku graficznym należy również przedstawić w sposób czytelny planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych.**

Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę w § 12 uchwały zawarto ustalenia w brzmieniu: „Inwestycja obejmuje działki ewidencyjne nr 101, 105, 175/1, 182/2, 163, 164 w obrębie 23, uregulowane w księgach wieczystych:

1) działka nr ew. 101 nr kw: WA1G/00001335/2,

2) działka nr ew. 175/1 nr kw: WA1G/00076504/4,

3) działka nr ew. 182/2 nr kw: WA1G/00039626/4,

4) działka nr ew. 163 nr kw: WA1G/00001111/6,

5) działka nr ew. 164 nr kw: WA1G/00067212/4,

6) działka nr ew. 105 obecnie nie ma założonej księgi wieczystej, docelowo zostanie dopisana do sąsiedniej działki, będącej w obszarze inwestycji mieszkaniowej.”,

jednakże analiza księgi wieczystej numer WA1G/00076504/4 wykazała, iż nie jest nią objęta działka oznaczona numerem ewidencyjnym 175/1 z obrębu 23, lecz działki oznaczone numerami 175/2 i 178. Z kolei księga wieczysta numer WA1G/00039626/4, nie obejmuje działki numer 182/2, lecz działki oznaczone numerami: 182/1, 182/3, 182/4 i 182/5 z obrębu 23.

W tej sytuacji organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w tym zakresie, narusza dyspozycję art. 8 ust. 1 pkt 9 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, w związku z brakiem jednoznacznego wskazania nieruchomości, według księgi wieczystej, objętego inwestycją mieszkaniową, zaś sama dyspozycja § 12 pkt 2 i 3 uchwały jest sprzeczna wzajemnie. Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim określiła bowiem, iż przedmiotem inwestycji są działki oznaczone numerami ewidencyjnym 175/1 i 182/2, które faktycznie nie są objęte określonymi, w ww. jednostkach redakcyjnych uchwały, księgami wieczystymi, to jeszcze księgi te obejmują nieruchomości faktycznie bezpośrednio sąsiadujące z terenem inwestycji określonym w załączniku numer 1 do uchwały.

W tym miejscu należy zauważyć, iż wskazanie księgi wieczystej jest co do zasady obligatoryjne. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest brak założonej księgi wieczystej. W sytuacji błędnego określania księgi wieczystej i podanie jej dla sąsiadujących nieruchomości nie spełnia warunku jednoznacznego określenia granic obszaru objętego uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, tym bardziej, iż załącznik numer 1 do uchwały, który stosownie do ustaleń § 2 zd. 1 uchwały określa granice terenu inwestycją mieszkaniową, jest mało czytelny, zaś część działek objętych inwestycją ma niewielką powierzchnię. Ponadto Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim pomniejszyła załącznik graficzny nie zachowując przy tym wskazanej na nim skali liniowej i liczbowej.

Z informacji wskazanych przez Urząd Miasta i Gminy Grodzisk Mazowiecki wynika, iż prawidłowy numer księgi wieczystej, w przypadku działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 175/1 z obrębu 23 to WA1G/00081706/8, zaś w przypadku działki numer ewidencyjny 182/2 z obrębu 23 to WA1G/00081705/1.

Uchwała lokalizacyjna winna jednoznacznie wskazywać nieruchomość w oparciu o system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach



władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Błędne oznaczenie nieruchomości będącej przedmiotem uchwały lokalizacyjnej utrudniać może wykonanie ww. uchwały. **W tożsamy sposób traktować należy błędne oznaczenie księgi wieczystej nieruchomości objętej lokalizacją.**

Organ nadzoru wskazuje także, iż stosownie do ustaleń § 3 uchwały „*Planowany sposób zagospodarowania terenu objętego inwestycją określa załącznik nr 2 do niniejszej uchwały*”, podczas gdy przedłożona uchwała nie zawiera załącznika numer 2, lecz dwa załączniki oznaczone numerem 1.

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. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnieniu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał**, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem prawa, tj. doszło m.in. do istotnego naruszenia art. 8 ust. 1 pkt 9, ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, poprzez odniesienie planowanej inwestycji do nieruchomości objętych inną księgą wieczystą. Ponadto w sposób błędny i nieskuteczny wprowadzono załącznik graficzny przedstawiający planowany sposób zagospodarowania terenu objętego inwestycją mieszkaniową, będący obligatoryjnym elementem uchwały, w związku z dyspozycją art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Organ nadzoru wskazuje, iż w jego ocenie możliwe jest ponowne podjęcie uchwały lokalizacyjnej uwzględniające ww. nieprawidłowości. Ponownie podejmując uchwałę należy w sposób prawidłowy:

- oznaczyć nieruchomości objęte lokalizacją, wskazując poprawne numery ksiąg wieczystych;
- wprowadzić i opisać załącznik graficzny do uchwały;
- sporządzić załącznik graficzny odpowiadający skali liczbowej i liniowej, zachowując przy tym staranność i czytelność zastosowanych oznaczeń graficznych.

W przedmiotowej sprawie istotność naruszeń należy kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 141/2019 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 29 maja 2019 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią



*usługową i garażami wraz z niezbędną infrastrukturą w Grodzisku Mazowieckim przy ul. Obrońców Getta / ul. Żwirki i Wigury.*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania 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

Zdzisław Szipiera