



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2019 r.

Poz. 5710

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.79.2019.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 24 kwietnia 2019 r.

dotyczy uchwały Nr X/81/2019 Rady Miejskiej w Płońsku z 21 marca 2019 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Grunwaldzkiej w Płońsku.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.79.2019.RM

Warszawa, 24 kwietnia 2019 r.

Rada Miejska w Płońsku
ul. Płocka 39
09 - 100 Płońsk

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 X/81/2019 Rady Miejskiej w Płońsku z 21 marca 2019 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Grunwaldzkiej w Płońsku”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Płońsku, na sesji w dniu 21 marca 2019 r., podjęła uchwałę Nr X/81/2019 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Grunwaldzkiej w Płońsku”.

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 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).

Stosownie do przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

Szczególny charakter studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) stanowiąc, iż zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne naruszenie zasad sporządzania studium, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Zakres i sposób związania uchwały lokalizacyjnej uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, tj. od zakresu i szczegółowości ustaleń zawartych w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę do stwierdzenia, że realizacja inwestycji, w trybie art. 7 ust. 4, w związku z art. 5 ust. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, nie jest sprzeczna ze studium, **stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna uchwały lokalizacyjnej i studium.**

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, w tym dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, co wynika wprost z § 6 pkt 1 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). Chociaż studium nie ma 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, a na mocy art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, **wiąże również przy realizacji inwestycji mieszkaniowej.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że w art. 8 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określono w sposób szczegółowy **elementy uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej**, o której mowa w art. 7 ust. 4. Wymagania określone w przepisie art. 8 ust. 1 w sposób ścisły

korespondują z art. 7 ust. 7, regulującym składniki wniosku, jaki inwestor zobowiązany jest złożyć do właściwej miejscowo rady 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.**

Jednym z wyjątków od tej ogólnej zasady, jest m.in. obowiązek wskazania, że planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyłączeniem terenów, o których mowa w art. 5 ust. 4, oraz nie jest sprzeczna z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego (*vide* art. 7 ust. 7 pkt 12).

Powyższe oznacza, iż to już na etapie składania wniosku przez inwestora nałożony został obowiązek wskazania, iż planowana lokalizacja nie jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy wskazać należy, iż inwestor powinien w sposób wyczerpujący przedstawić stanowisko, że planowana przy ul. Grunwaldzkiej w Płońsku inwestycja mieszkaniowa nie jest sprzeczna z obowiązującym *Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Płońsk* przyjętego na podstawie uchwały Nr XLIX/387/2017 Rady Miejskiej w Płońsku z 29 czerwca 2017 r. Powinno to nastąpić poprzez przedstawienie konkretnych postanowień studium, zestawienie ich z szczegółowymi kwestiami inwestycji mieszkaniowej i przedstawienie wniosków, że nie występuje między tymi dokumentami sprzeczność.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestia wskazania, iż planowana lokalizacja nie jest sprzeczna ze studium, winna podlegać ocenie ze strony rady miejskiej, która w przypadku uznania, że inwestycja mieszkaniowa jest sprzeczna ze studium, winna odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, z uwagi na dyspozycję art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Dokonując analizy podjętej uchwały wskazać należy, iż realizacja inwestycji mieszkaniowej polegająca na budowie jednego bloku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 73/6, 74/3, 74/4, 74/5 i 74/6 z obrębu 0217 miasto Płońsk, przy ul. Grunwaldzkiej w Płońsku jest sprzeczna z ustaleniami studium dla miasta Płońsk. Zgodnie bowiem z załącznikiem numer:

- 4 do uchwały Nr XLIX/387/2017 Rady Miejskiej w Płońsku, stanowiącym załącznik graficzny przedstawiający Kierunki Polityki Przestrzennej Miasta;
- 5 do uchwały Nr XLIX/387/2017 Rady Miejskiej w Płońsku, stanowiącym załącznik graficzny przedstawiający Strukturę Funkcjonalno – Przestrzenną,

ww. działki usytuowane są na obszarze oznaczonym symbolem **U8 stanowiącym tereny usług komercyjnych**, dla których w części tekstowej studium (*quod vide* str. 136 załącznika nr 1 do uchwały Nr XLIX/387/2017 Rady Miejskiej w Płońsku) sformułowano ustalenia w brzmieniu:

„ **U8 - tereny usług (...)**

Podstawowy kierunek przeznaczenia terenów:

- zabudowa usługowa o dowolnym profilu, w tym z zakresu, usług rzemieślniczych i obsługi motoryzacji, w tym stacje paliw i warsztaty naprawcze,

Dopuszczalny kierunek przeznaczenia terenu:

- lokale mieszkalne lokalizowane w budynkach usługowych oraz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, przeznaczone w na cele własne prowadzącego działalność usługową,
- obiekty produkcyjne o maksymalnej powierzchni do 500 m² powierzchni użytkowej.

Wykluczony kierunek przeznaczenia terenu:

- usługi z zakresu magazynowania i składowania odpadów (w tym złomu) i materiałów sypkich,

Uszczegółowione zasady zagospodarowania terenów:

- w nowych terenach inwestycyjnych należy wyznaczyć układ dróg publicznych i wewnętrznych obsługujących poszczególne kwartały wydzielanych działek budowlanych.”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń studium jednoznacznie wynika, iż teren objęty lokalizacją został wyznaczony do pełnienia funkcji usługowych, zaś lokale mieszkalne, w obrębie obszaru U8 mogą być realizowane jedynie w budynkach usługowych oraz w budynkach jednorodzinnych przeznaczonych na cele własne prowadzącego działalność usługową. Tymczasem planowana realizacja dotyczy budynku wielorodzinnego z co najmniej 65 lokalami mieszkalnymi, w ramach której przewiduje się prowadzenie działalności handlowo – usługowej o maksymalnej powierzchni użytkowej stanowiącej 20% powierzchni użytkowej mieszkań.

Powyższe oznacza, że planowana lokalizacja jest sprzeczna z ustaleniami studium, przy czym organ nadzoru swoje stanowisko w tym zakresie oparł na następujących przesłankach.

W pierwszym rzędzie podkreślić należy, iż stopień związania ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń samego studium. Punktem wyjścia do takiej oceny zgodności winien zawsze stanowić przedmiot i sposób ujęcia ustaleń studium (tak: na zasadzie analogii z planem miejscowym – *quod vide* wyrok NSA z 19 maja 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 466/11, publ. Legalis).

Przepis art. 5 ust. 3, w związku z art. 7 ust. 7 pkt 12 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących należy rozumieć w ten sposób, że planowana realizacja inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej nie może doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć, przy czym stanowisko takie nie oznacza konieczności prostego przeniesienia ustaleń studium do uchwały lokalizacyjnej (na zasadzie analogii z planem miejscowym *quod vide* wyroki NSA: z 29 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2661/13, publ. Legalis; z 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13, publ. Legalis), nie może jednak prowadzić do sytuacji, w której planowana lokalizacja oznaczać będzie realizację inwestycji odmienne od funkcji i przeznaczeń ustalonych w studium (na zasadzie analogii z planem miejscowym zob. wyroki NSA: z 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, publ. Legalis; z 29 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2661/13, publ. Legalis).

Analogie dotyczące kwestii stopnia związania ustaleniami studium przy ustaleniu lokalizacji, a ustaleniami studium i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w związku z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są o tyle istotne, że w doktrynie przyjmuje się, że zwrot „nie narusza”, użyty w tymże przepisie powinien być rozumiany jako „nie jest sprzeczny”, co jest istotne w kontekście przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym [tak: I. Zachariasz, (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 193–194].

W doktrynie wskazuje się również, że poprzez „niesprzeczność” ustaleń projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium rozumie się sytuacje, w których przeznaczenie terenów oraz sposób ich zabudowy mieści się w ogólnych kierunkach zmian struktury przestrzennej gminy oraz w przeznaczaniu terenów, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. [tak: Z. Niewiadomski, Uwarunkowania prawne lokalnej polityki przestrzennej, (w:) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, red. J.M. Chmielewski, G. Węclawowicz, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 2010, z. 245, s. 27].

Reasumując, zgodnie z wolą ustawodawcy związek pomiędzy uchwałą lokalizacyjną a studium, nie musi być literalnie ścisły. Nie jest zatem wymagana całkowita zgodność przedsięwzięcia z zapisami studium dotyczącymi funkcji (przeznaczenia) terenu, na którym inwestycja ma być

realizowana, zaś sama inwestycja powinna stanowić kontynuację ogólnych zasad zagospodarowania terenu ustalonych w studium, **nie może natomiast prowadzić do zmiany postanowień tego aktu planistycznego, w szczególności zmiany kierunków zagospodarowania i użytkowania terenów.**

W tej sytuacji uznać należy, iż planowana inwestycja jest sprzeczna z ustaleniami studium z uwagi na fakt realizacji odmiennych: funkcji, przeznaczeń a także zasad zabudowy od tych, które zostały ustalone w studium dla obszaru U8.

Dokonując przedmiotowej oceny organ nadzoru wziął pod uwagę przepis art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, z którego wynika, iż sprzeczność studium z inwestycją mieszkaniową nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. Tak więc z woli ustawodawcy inwestycja mieszkaniowa może naruszać studium w odniesieniu do enumeratywnie wymienionych kategorii terenów niemniej jednak przepis ten, jako wyjątek, nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Z uwagi na fakt, iż planowana inwestycja nie jest usytuowana na terenach zaliczonych do ww. kategorii, przepis ten w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania.

Organ nadzoru wskazuje także, iż skoro, co zostało wykazane w części wstępnej uzasadnienia, co do zasady wymagania określone w przepisie art. 8 ust. 1 w sposób ścisły korespondują z art. 7 ust. 7 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących to zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b ww. ustawy, **uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określać winna obligatoryjnie 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.** 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, w tym przedstawiających planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, winny znaleźć się obowiązkowo w takiej uchwale. **Tymczasem załącznik graficzny do samej uchwały zawiera jedynie granice terenu objętego inwestycją a zatem nie spełnia wymagań określonych w przywołanych powyżej przepisie.**

Co prawda ustawodawca nie sprecyzował szczegółowych wymagań co do zawartości planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, **jednakże w przedmiotowej uchwale brak jakichkolwiek elementów przedstawiających planowane zagospodarowanie i zabudowę.**

Biorąc pod uwagę charakter prawny załącznika do uchwały lokalizacyjnej, graficznym przedstawieniem planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu z całą pewnością będzie mapa przedstawiająca projekt zagospodarowania działki lub terenu, na której w formie graficznej zostaną dokładnie określone parametry inwestycji (tak, analogicznie do decyzji o warunkach zabudowy zob. wyrok WSA

w Poznaniu z 30 maja 2018 r., w sprawie sygn. akt II SA/Po 130/18, publ. Legalis), przy czym co warto zauważyć forma części graficznej charakterystyki inwestycji na tym etapie nie jest prawnie określona, wobec czego inwestor ma swobodę w jej określeniu (tak: zob. wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2015 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1354/15, publ. Legalis).

Należy także zauważyć, iż projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1935), sporządza się na kolejnym etapie inwestycji a więc przy ubieganiu się o pozwolenie na budowę. Powyższe oznacza, że takim projektem można się posłużyć, choć prawnie dopuszczalne jest przedstawienie w formie graficznej planowanego zamierzenia inwestycyjnego w dowolnej formie, która spełniać będzie warunki wynikające z art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Ponadto skoro planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystyka zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawiona w formie graficznej jest wymaganym obligatoryjnie elementem samego wniosku o ustalenie lokalizacji, to przyjęć co do zasady należy, iż załącznik taki spełniający ww. kryteria winien stać się załącznikiem do uchwały lokalizacyjnej, czego w przedmiotowej sprawie nie uczyniono. Powyższe braki eliminują wykorzystanie ww. uchwały lokalizacyjnej przy udzielaniu pozwolenia na budowę.

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 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 do istotnego naruszenia:

- art. 8 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, poprzez podjęcie uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej sprzecznej z ustaleniami studium;
- art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b, w związku z art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. b ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, poprzez brak przedstawienia w formie graficznej charakterystyki planowanej inwestycji mieszkaniowej, obejmującej określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu, charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość 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 X/81/2019 Rady Miejskiej w Płońsku z 21 marca 2019 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Grunwaldzkiej w Płońsku”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania 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

Zdzisław Szipera