



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2021 r.

Poz. 3715

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.68.2021.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 23 kwietnia 2021 r.

dotyczy uchwały Nr XXXIV/363/2021 Rady Miasta Siedlce z 25 marca 2021 r. „*w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych z garażami podziemnymi, drogami wewnętrznymi i parkingami na terenie oraz towarzyszącą infrastrukturą techniczną na działkach nr geod. 1/29, 1/34, 1/41 obr. 78 przy ul. Geodetów w Siedlcach*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.68.2021.RM

Warszawa, 23 kwietnia 2021 r.

**Rada Miasta Siedlce
Skwer Niepodległości 2
08 – 110 Siedlce**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/363/2021 Rady Miasta Siedlce z 25 marca 2021 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych z garażami podziemnymi, drogami wewnętrznymi i parkingami na terenie oraz towarzyszącą infrastrukturą techniczną na działkach nr geod. 1/29, 1/34, 1/41 obr. 78 przy ul. Geodetów w Siedlcach”.

Uzasadnienie

Rada Miasta Siedlce na sesji w dniu 25 marca 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXIV/363/2021 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych z garażami podziemnymi, drogami wewnętrznymi i parkingami na terenie oraz towarzyszącą infrastrukturą techniczną na działkach nr geod. 1/29, 1/34, 1/41 obr. 78 przy ul. Geodetów w Siedlcach”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 5 ust. 4, 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. z 2020 r. poz. 219, 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 2020 r. poz. 1333, 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).

Na powyższe wskazuje również judykatura, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 września 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1273/20.

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).

Na wstępie niniejszego uzasadnienia wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała w kształcie przyjętym podczas XXXIV sesji Rady Miasta Siedlce w dniu 25 marca 2021 r. jest niewykonalna, z uwagi na nieczytelność jej załączników.

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.

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**;
- **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 planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych.

Kluczowa w niniejszej sprawie jest również dyspozycja art. 25 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, która wprost wskazuje, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wiąże organ wydający pozwolenie na budowę.

Powyższe oznacza, iż całość uchwały a więc zarówno jej część tekstowa, jak i wymagane prawem załączniki co do określenia granic objętych inwestycją mieszkaniową oraz planowanego sposobu zagospodarowania muszą być jasne i czytelne, albowiem to właśnie one stanowią bezpośrednią podstawę prawną do udzielenia pozwolenia na budowę. W tej sytuacji kluczowym jest by załączniki do uchwały były jasne i czytelne, sporządzone w takiej skali, aby była możliwość ich jednoznacznej identyfikacji, a tym samym zastosowania.

Należy przy tym zwrócić uwagę na istotne podobieństwa łączące uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), zwaną dalej „*ustawą o p.z.p.*”. Oba te dokumenty są przede wszystkim aktami konkretyzującymi normy prawa powszechnie obowiązującego dla wskazanego terenu w związku z planowaną inwestycją mieszkaniową, będącymi potwierdzeniem dopuszczalności zamierzenia realizowanego na określonym terenie (tak: zob. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2015, s. 543–544).

Stąd, jak podkreśla się w doktrynie, przewidziane w art. 25 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, rozwiązania prawne są analogiczne, bądź zbliżone, do regulacji zawartych w ustawie o p.z.p. w ramach art. 55 oraz art. 63 ust. 1 i 2. O wspólnych cechach decyduje (tak też w: komentarz do art. 25 Specustawy mieszkaniowej, red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis), m.in. fakt, iż:

- uchwała lokalizacyjna sytuuje inwestycję mieszkaniową **na konkretnym terenie**, po ustaleniu **konkretnych warunków jej lokalizacji**, tzn. jest aktem konkretnym, który przesądza o legalności zamierzenia inwestycyjnego w wyżej opisanym zakresie;
- uchwała, jakkolwiek wydawana jest na wniosek konkretnego inwestora, który jako jedyny może się nią posłużyć w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę, to jednak nie zawiera rozstrzygnięcia dotyczącego podmiotu inwestora, tzn. jest aktem generalnym, który nie określa statusu materialnoprawnego inwestora;
- uchwała ma charakter rzeczowy, co oznacza, że **odnosi się ona do konkretnego terenu inwestycji**, stąd też wymogiem formalnym wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji

mieszkańcовой jest m.in. określenie granic terenu objętego wnioskiem (vide art. 7 ust. 7 pkt 1 ustawy), wykazanie nieruchomości, o których mowa w art. 7 ust. 7 pkt 8, 9 i 10, co ma następnie odzwierciedlenie w treści uchwały w związku z art. 8 ust. 1 pkt 2, 9, 10 i 11.

Ustawowy wymóg związania organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oznacza brak możliwości odmiennego kształtowania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej warunków określonych uchwałą (por. A. Despot-Mładanowicz, (w:) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 659). Jak wskazano w cytowanym już powyżej komentarzu do art. 25 Specustawy mieszkaniowej (red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis): **„Oznacza to również konieczność zachowania „tożsamości terenu inwestycji”. Jak wskazano w literaturze, nie jest dopuszczalne „ani dzielenie terenu inwestycji na kilka pozwoleń na budowę, ani objęcie jednym pozwoleniem na budowę inwestycji podlegających pod więcej niż jedną decyzję lokalizacyjną. Stanowisko to wynika z faktu, że wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (podobnie jak decyzji o warunkach zabudowy) poprzedzone jest szczegółowym i rozbudowanym postępowaniem wyjaśniającym, przeprowadzonym adekwatnie do inwestycji wskazanej we wniosku inwestora oceniającym jej wielkość, zakres, oddziaływanie na otoczenie itd. Decyzja zawiera warunki konieczne do spełnienia dla całej inwestycji, wskaźniki powierzchni zabudowy, liczbę miejsc parkingowych itd. Podział terenu inwestycji pomiędzy różne decyzje o pozwoleniu na budowę uniemożliwia zachowanie tych warunków. Zmianę sposobu wykonania warunków lokalizacji może spowodować również wydanie wspólnego pozwolenia na budowę dla przedsięwzięć objętych osobnymi decyzjami lokalizacyjnymi. Przepis zawarty w art. 55 PlanZagospU należy zatem stosować zgodnie z jego literalnym brzmieniem, zakładając, że jeśli ustawodawca przewidywałby wyjątki od tej zasady, byłoby to wprost zapisane w ustawie”** [Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne..., s. 479–480]. W związku z tym, że art. 25 ust. 1 InwestMieszkU w swej treści odpowiada art. 55 PlanZagospU, to przedstawiony powyżej komentarz zachowuje aktualność także wobec normy wynikającej z art. 25 ust. 1 InwestMieszkU, w tym również w zakresie ustawowych wyjątków od zasady związania organu administracji architektoniczno-budowlanej uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Dla inwestycji mieszkaniowych realizowanych (lokalizowanych) w trybie InwestMieszkU takim quasi-wyjątkiem może być art. 25 ust. 7 InwestMieszkU i wymieniony w nim przypadek, w którym zmiana oznaczenia nieruchomości nie pociąga za sobą konieczności ponowienia procedury pozyskania nowej uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i nie stanowi przeszkody do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.”.

Jeżeli zatem, stosownie do dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, załącznikiem do uchwały lokalizacyjnej, o którym mowa w § 1 ust. 2, jest załącznik przedstawiający „granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową”, to załącznik taki winien być sporządzony w skali odpowiadającej załącznikowi do wniosku o ustalenie lokalizacji, spełniającym wymogi o których mowa w art. 7 ust. 7 pkt 1 ww. ustawy. Jeżeli zaś nie, to załącznik ten winien być sporządzony w takiej formie, która umożliwi jednoznaczną identyfikację granic objętych inwestycją mieszkaniową, jak również granic oddziaływania ww. inwestycji. Powyższe ma bowiem kluczowe znaczenie, nie tylko w związku ze związaniem organu administracji architektoniczno - budowlanej przy udzielaniu pozwolenia na budowę, ale również z faktem, iż w uchwale określa się wpływ planowanej inwestycji na sposób zagospodarowania nieruchomości sąsiednich.

Tymczasem załącznik nr 1 do uchwały sporządzony został w bliżej nie określonej skali, co więcej jest całkowicie nieczytelny, a tym samym nie spełnia podstawowego wymogu, któremu ma służyć. Jeżeli zatem inwestycja mieszkaniowa ma być lokalizowana na obszarze 38 112 m² (*quod vide* § 1 ust. 7 pkt 10 lit. b uchwały) zaś załącznik graficzny sporządzony został w formacie A3, przy czym faktyczna część graficzna zajmuje połowę tej strony (co *de facto* oznacza format A4), to tym samym nie jest możliwe odczytanie faktycznych granic obszaru lokalizacji, ale również granic wyznaczających obszar na który planowana inwestycja będzie oddziaływać.

Analogiczna sytuacja dotyczy załącznika nr 2 do uchwały, który stosownie do ustaleń § 1 ust. 7 pkt 10, stanowić ma „*planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystykę zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenie projektowanych obiektów budowlanych*”. Co więcej z treści ww. jednostki redakcyjnej uchwały wynika, iż załącznik ten sporządzony został w skali 1:500, podczas gdy faktycznie podjęty został w bliżej nie określonej skali, uniemożliwiającej nie tylko odczytanie planowanego sposobu zagospodarowania, charakterystyki zabudowy, w tym przeznaczenia planowanego sposobu zagospodarowania ale również odczytania dołączonej legendy.

W kontekście skali obu załączników należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji § 3 uchwały lokalizacyjnej: „*Integralną częścią uchwały są: 1) załącznik nr 1 określający granice terenu inwestycji mieszkaniowej – w skali 1:1000, 2) załącznik nr 2 określający w formie graficznej planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystykę zabudowy i zagospodarowania terenu – w skali 1:1000.*”. **Powyższe oznacza nie tylko sprzeczność pomiędzy ustaleniami § 1 ust. 7 pkt 10 a § 3 pkt 2 uchwały w zakresie skali załącznika nr 2, ale przede wszystkim sprzeczność pomiędzy ustaleniami § 3 uchwały a faktyczną skalą załączników do podjętej uchwały.**

W tej sytuacji organ nadzoru wskazuje, że doszło do istotnego naruszenia prawa w związku z brakiem możliwości jednoznacznej identyfikacji granic terenu objętego inwestycją mieszkaniową, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 7 ust. 7 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, jak również jakimkolwiek brakiem możliwości odczytania graficznej charakterystyki inwestycji mieszkaniowej, obejmującej określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, o której mowa w 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. **Załączniki graficzne do uchwały nie spełniają żadnych wymagań określonych w przywołanych powyżej przepisach.**

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 powyższego nie można odczytywać w kategoriach sporządzenia takiego załącznika, z którego nic nie wynika, albowiem nie jest możliwe odczytanie faktycznych treści na nim zawartych. Trudno sobie np. wyobrazić, iż część graficzna decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która spełnia podobną rolę co załączniki do uchwały lokalizacyjnej, sporządzona by została w takiej skali, która całkowicie uniemożliwia jej odczytanie, a tym samym uniemożliwia jej zastosowanie przy prowadzonym postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę.**

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 Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 1609), 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, niezbędnym jednak warunkiem jest czytelność takiego załącznika.

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 i tym samym stanowią o istotnym naruszeniu prawa. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje na analogie z kwestią określenia granic terenu objętego inwestycją mieszkaniową.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru zawiadamiając o wszczęciu postępowania nadzorczego, pismem z 13 kwietnia 2021 r. znak: WNP-I.4131.68.2021.RM, zwrócił się do Rady Miasta Siedlce m.in. z wnioskiem o:

- przekazanie załączników do uchwały spełniających wymagania określone w uchwale;
- przekazanie uwierzytelnionej kopii kompletu materiałów doręczonych radnym w związku z podjętą uchwałą.

Pismem z 15 kwietnia 2021 r. znak: O-BRM.0711.4.2021 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie – 16 kwietnia 2021 r.) Prezydent Miasta Siedlce wyjaśnił w punkcie 12 pisma, iż „**Brak innych załączników do uchwały nr XXXIV/363/2021 z dnia 25 czerwca 2021r. Przedmiotowa uchwała wraz z załącznikami mapowymi została przekazana Wojewodzie przy piśmie z dnia 31.03.2021r.**”. Z wyjaśnień tych wynika niezbicie, iż uchwała w takim kształcie, w tym także z takimi załącznikami, podjęta została podczas XXXIV sesji Rady Miasta Siedlce, w dniu 25 marca 2021 r.

Fakt podjęcia uchwały w takim kształcie ma także istotne znaczenie wobec wymagań określonych w art. 8 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Otóż stosownie do dyspozycji **art. 8 ust. 1** ww. ustawy „*Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa: 1) rodzaj inwestycji; 2) granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową; 3) minimalną i maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań; 4) minimalną i maksymalną liczbę mieszkań; 5) określenie zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową lub usługową; 6) zmiany w dotychczasowym sposobie zagospodarowania*

i uzbrojeniu terenu; 7) powiązanie inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu; 8) charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie: a) zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu, niezbędnej liczby miejsc postojowych, jak również sposobu zagospodarowywania odpadów, b) planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej, c) charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko; 9) wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, na których mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową; 10) wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, w stosunku do których decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej ma wywołać skutek, o którym mowa w art. 35 ust. 1; 11) wskazanie nieruchomości, o których mowa w art. 38 ust. 1, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona; 12) warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska i ochrony zabytków.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów, w tym z jej art. 8 ust. 1 pkt 8 wynika, że wskazano w nim zamknięty katalog elementów charakterystyki inwestycji mieszkaniowej. Tymczasem z podjętej uchwały nie dość, że z uwagi na przyjętą skalę załączników graficznych, nie jest możliwa identyfikacja charakterystyki inwestycji mieszkaniowej oraz granic terenu objętego inwestycją mieszkaniową, to powyższe naruszenia dotyczą również samej treści uchwały.

Organ nadzoru wskazuje bowiem, iż skoro przedmiotem inwestycji mieszkaniowej, stosownie do ustaleń § 1 ust. 1 uchwały, jest inwestycja mieszkaniowa, realizowana na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi:

- 1/29, z obrębu 78, której powierzchnia wynosi 2,5651 ha;
- 1/34, z obrębu 78, której powierzchnia wynosi 0,0589 ha;
- 1/41 z obrębu 78, której powierzchnia wynosi 1,1862 ha,

to łączna powierzchnia ww. działek, zgodnie z zapisami ewidencji gruntów i budynków oraz zgodnie z zapisami księgi wieczystej, wynosić winna 3,8102 ha, a więc 38 102 m². Tymczasem z treści § 1 ust. 7 pkt 10 lit. b uchwały wynika, że powierzchnia terenu inwestycji mieszkaniowej określona została na poziomie „38112,0 m²”. Tym samym błędne jest określenie powierzchni terenu inwestycji mieszkaniowej określone w § 1 ust. 7 pkt 10 lit. b uchwały. istnieje także druga możliwość, a mianowicie, iż faktycznie inwestycją mieszkaniową objęto także inne nieruchomości (bądź ich części), przy czym z uwagi na zastosowaną skalę załącznika graficznego nie jest możliwe jednoznaczne przesądzenie ww. kwestii.

Powyższe oznacza, iż uchwała nie określa także w sposób jednoznaczny parametrów związanych z charakterystyką inwestycji mieszkaniowej w związku z granicami terenu objętego inwestycją co stanowi o istotnym naruszeniu art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b i c w związku z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Ponadto uchwała nie określa także maksymalnej wysokości planowanych do realizacji budynków. Tymczasem w art. 17 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określone zostały ogólne warunki lokalizacji, rozumiane jako standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych. Jednym z istotnych

elementów weryfikacji planowanej inwestycji jest zatem jej sprawdzenie pod kątem ww. standardów, w tym m.in. określonych w art. 17 ust. 6 pkt 1 i ust. 7 ustawy.

Stosownie do przywołanych powyżej przepisów budynki objęte inwestycją mieszkaniową w miastach, w których liczba mieszkańców nie przekracza 100 000 mieszkańców - nie mogą być wyższe niż 4 kondygnacje nadziemne, przy czym jeżeli w odległości nie większej niż 500 m od budynków objętych inwestycją mieszkaniową znajdują się, w istniejącej zabudowie, budynki mieszkalne o wysokości przekraczającej 4 kondygnacje nadziemne, wówczas maksymalną wysokość budynków objętych inwestycją mieszkaniową w wyznacza wysokość najwyższego budynku mieszkalnego w istniejącej zabudowie.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, ww. standardy, obowiązują, o ile gmina nie określi w drodze uchwały lokalnych standardów urbanistycznych w zakresie parametrów określonych w art. 19 ust. 2. Miasto Siedlce, w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, posiadało lokalne standardy urbanistyczne przyjęte na podstawie następujących uchwał Rady Miasta Siedlce:

- Nr VII/67/2019 z 29 marca 2019 r. w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie miasta Siedlce;
- VIII/74/2019 z 29 kwietnia 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr VII/67/2019 Rady Miasta Siedlce z dnia 29 marca 2019 roku w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie miasta Siedlce,

przy czym kwestia liczba kondygnacji nadziemnych dla obszaru objętego przedmiotową inwestycją mieszkaniową nie została określona w ramach lokalnych standardów urbanistycznych. Tym samym dla przedmiotowej inwestycji obowiązują ustalenia ogólne określone w art. art. 17 ust. 6 pkt 1 i ust. 7 ustawy.

Tymczasem w uchwale nie określono podstawowego parametru charakteryzującego planowaną zabudowę jakim jest wysokość zabudowy wyrażoną przynajmniej liczbą kondygnacji naziemnych, nie wspominając już o wymiarze metrycznym.

Reasumując tę część uzasadniania, należy zauważyć, iż uchwała narusza wymogi co do zawartości uchwały lokalizacyjnej, w związku z brakiem:

- dołączenia do uchwały załączników graficznych w formie oraz w skali umożliwiającej ich weryfikację, a tym samym skuteczne ubieganie się o pozwolenia na budowę;
- jednoznacznego określenia granic terenu objętego inwestycją mieszkaniową, w związku z różnicami w zakresie powierzchni terenu objętej tejże inwestycją, w powiązaniu z brakiem czytelności załączników graficznych;
- brakiem określenia charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz charakterystyki zabudowy, w związku z brakiem określenia maksymalnej wysokości budynków.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania uchwały lokalizacyjnej w związku z naruszeniem art. 8 ust. 1 pkt 2, a także art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b oraz c ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Organ nadzoru wskazuje, iż wymogi formalne co do zawartości uchwały umożliwić mają bowiem, stosownie do dyspozycji art. 25 ust. 1 ww. ustawy, poprawne wydanie pozwolenia na budowę. Kluczowym jest zatem fakt, iż skoro organ wydający pozwolenie na budowę jest związany uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, to uchwała taka winna stanowić swoistą gwarancję zgodności z prawem wszystkich ustaleń, które są w niej zawarte.

Jak wskazano w komentarzu do art. 25 Specustawy mieszkaniowej, red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis, powyższe oznacza, że właściwy organ administracji architektoniczno - budowlanej:

- prowadząc postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę, nie tylko nie ma obowiązku, ale także nie ma podstaw prawnych ponownego badania, za organem właściwym, w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, dopuszczalności zmiany (modyfikacji) zagospodarowania terenu oraz warunków i zasad, na jakich to następuje;
- udzielając pozwolenia na budowę nie może weryfikować treści uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, co oznacza, iż nie posiada on uprawnień kontrolnych poprawności proponowanych rozwiązań planistyczno-przestrzennych;
- „nie może postąpić wbrew ustaleniom uchwały rady gminy”.

Tymczasem uchwała w kształcie podjętym przez Radę Miasta Siedlce nie spełnia wymogów określonych we wskazanych powyżej przepisach, a tym samym nie realizuje jedynego celu któremu ma służyć, a którym jest ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej spełniającej wymogi określone w art. 8 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Odnosząc się jeszcze do treści samej uchwały, należy zauważyć, iż Rada Miasta Siedlce w:

- § 5 stwierdziła, iż: „Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.”;
- § 6 stwierdziła, iż: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”.

W kontekście powyższych ustaleń, wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji art. 8 ust. 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących: „Uchwała o ustaleniu lokalizacji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.”. Powyższy przepis jest przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 13 pkt 10 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), w brzmieniu: „W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: (...) 10) **inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.**”.

Jeżeli zatem na mocy art. 8 ust. 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, ustawodawca nałożył obowiązek publikacji danej uchwały w dzienniku urzędowym to uchwała taka nie może obowiązywać wcześniej niż dokonano jej publikacji.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż w odniesieniu do uchwał lokalizacyjnych ustawodawca wszelkie terminy wiąże z datą publikacji takiej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, **dopiero wtedy bowiem wywołuje ona skutki prawne.** Przykładem może tu być zarówno termin:

- wygaszenia mocy prawnej uchwały lokalizacyjnej, o której mowa w art. 8 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;
- na wniesienie skargi do sądu administracyjnego, w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, o którym mowa w art. 15 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Na powyższe wskazuje również stanowisko doktryny wyrażone m.in. w komentarzu do ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących pod red. Tomasza Filipowicza, publ. WKP 2019, m.in. w ramach tezy 11 i 12

do art. 8, w którym stwierdzono, że: „11. Ustęp 2 komentowanego artykułu przewiduje obowiązek publikacji uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała ta wywołuje zatem skutki prawne dopiero po jej oficjalnym opublikowaniu stosownie do wymogu komentowanej ustawy. 12. Przepis ust. 3 stanowi, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wygasa, jeżeli przed upływem trzech lat od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym decyzja o pozwoleniu na budowę inwestycji mieszkaniowej nie stała się ostateczna, przy czym obowiązkiem gminy jest poinformowanie inwestora o wygaśnięciu uchwały. Wygaśnięcie uchwały, a w konsekwencji jej usunięcie z porządku prawnego następuje z mocy prawa w przypadku spełnienia się okoliczności wskazanej w ust. 3. Tą okolicznością jest brak ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej w oparciu o daną uchwałę do chwili upływu trzech lat od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. (...)”.

Ponadto organ nadzoru stwierdził, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do istotnego naruszenia trybu jej podejmowania.

W art. 7 ust. 10 – 18 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określone zostały czynności, jakie musi podjąć organ wykonawczy miasta przed przedstawieniem radzie miasta projektu uchwały w przedmiocie ustalenia, bądź odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

W przedmiotowej sprawie kluczowym jest przepis **art. 7 ust. 14 pkt 3** ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, który stanowi, iż: „Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie później niż w terminie 3 dni od dnia zamieszczenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy, **występuje o uzgodnienie wniosku z właściwym: (...) 3) zarządcą drogi** - w zakresie, w jakim projektowana inwestycja przebiega przez nieruchomości wchodzące w skład pasa drogowego, przylega do nieruchomości wchodzących w skład pasa drogowego lub powoduje ograniczenia w sposobie zagospodarowania pasa drogowego.”.

Z przedłożonej dokumentacji z przebiegu czynności związanej z podjętą uchwałą, uzupełnionej w wyniku wezwania do złożenia dodatkowych wyjaśnień, o których mowa w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego wynika, iż zarządca dróg **nie uzgodnił planowanej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej**, w zakresie określonym w art. 7 ust. 14 pkt 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

W aktach sprawy znajduje się bowiem pismo Prezydenta Miasta Siedlce z dnia 16 listopada 2020 r. znak: PB.6721.7.30.2019, w którym działając, na podstawie art. 7 ust. 14 pkt 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących zwraca się on do Zarządcy Dróg na terenie Miasta Siedlce w wnioskiem o uzgodnienie „*modyfikacji wniosku o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych z garażami podziemnymi, drogami wewnętrznymi parkingami na terenie oraz towarzyszącą infrastrukturą techniczną przy ul. Geodetów w Siedlcach na działkach nr geod. 1/29, 1/34 i 1/41 obr. 78 w zakresie, w jakim projektowana inwestycja przebiega przez nieruchomości wchodzące w skład pasa drogowego, przylega do nieruchomości wchodzących w skład pasa drogowego lub powoduje ograniczenia w sposobie zagospodarowania pasa drogowego.*”.

Przedmiotowe pismo wpłynęło do Wydziału Dróg 17 listopada 2020 r. co potwierdza stosowna prezentata na wniosku Prezydenta Miasta Siedlce.

Pismem z 3 grudnia 2020 r. (data wpływu do Urzędu Miasta Siedlce 7 grudnia 2020 r.), znak: PB.6721.7.30.2019, Wydział Dróg Urzędu Miasta Siedlce, **nie uzgodnił wniosku inwestora** wskazując przy tym, iż:

- „*ulica Geodetów na odcinku od ul. Starowiejskiej do granic projektowanej inwestycji będzie miała bardzo duże natężenie ruchu ze względu na swoje znaczenie komunikacyjne dla tejże inwestycji*”;
- „*ulica Geodetów na odcinku od ulicy Starowiejskiej do projektowanej inwestycji nie spełnia warunków do przeniesienia tak dużego ruchu.*”.

Ponadto z przedmiotowego pisma wynika, iż „*zaleca się nowe rozwiązanie komunikacyjne pozwalające obsłużyć wzmożone natężenie ruchu drogowego i sposób jego rozładowania oraz przebudowę ulicy Geodetów polegającą na remoncie istniejącej nawierzchni jezdni i budowie chodników.*”.

Wobec formalnej odmowy uzgodnienia wniosku inwestora, organ nadzoru dokonał weryfikacji spełnienia ww. omowy w kontekście dyspozycji art. 7 ust. 15 zd. 1 i 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zgodnie z którym „*organy, o których mowa w ust. 14, dokonują uzgodnień w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia, o którym mowa w ust. 14. Nieprzedstawienie stanowiska w tym terminie uznaje się za uzgodnienie wniosku, o którym mowa w ust. 1.*”, stwierdzając, iż Wydział Dróg przedstawił swoje stanowisko z zachowaniem terminu określonego w ww. przepisie. Należy bowiem zauważyć, iż odmowa uzgodnienia wniosku inwestora wpłynęła do Urzędu Miasta Siedlce 7 grudnia 2020 r., co potwierdza stosowna prezentata na piśmie, zaś ostatecznym terminem na dokonanie ww. czynności był dzień 8 grudnia 2020 r.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż wniosek inwestora nie uzyskał akceptacji ze strony właściwego zarządcy drogi.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż uzgodnienie oznaczać ma akceptację danego rozwiązania, przedłożonego we wniosku inwestora.

Biorąc pod uwagę wykładnię systemową oraz funkcjonalną należy podkreślić, iż ostatecznie sam fakt konieczności dokonania uzgodnienia wniosku inwestora **nie może być uznawany jedynie w kategoriach czynności technicznej do obligatoryjnego przeprowadzenia, bowiem godzi to w cel dokonania uzgodnienia, a więc akceptacji rozwiązań zawartych we wniosku, w zakresie, w jakim projektowana inwestycja przebiega przez nieruchomości wchodzące w skład pasa drogowego, przylega do nieruchomości wchodzących w skład pasa drogowego lub powoduje ograniczenia w sposobie zagospodarowania pasa drogowego.**

Takie stanowisko prowadziłoby do rozumowania, iż istotne znaczenie ma jedynie sam fakt wystąpienia o uzgodnienie, którego treść nie miałaby żadnego znaczenia. Tymczasem taki tryb odnosi się do opinii, którą organ może, lecz nie musi, uwzględnić.

W tym kontekście należy zauważyć, iż ustawodawca w ramach przepisu art. 7 ust. 12 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, wskazał formę, tryb oraz organy właściwe do przedstawienia opinii. Tym samym uznać należy, iż w sposób świadomy wyodrębnił on możliwość przedstawienia opinii od dokonania uzgodnienia. Opierając się zatem na racjonalności ustawodawcy, który wprowadził w jednym przepisie prawnym odrębne nazwy, w ramach uregulowań zawartych w odrębnych jednostkach

redakcyjnych art. 7 ww. ustawy, na określenie różnych form współdziałania danych podmiotów z organem wykonawczym miasta przy procedowaniu uchwały lokalizacyjnej, należy wskazać na wiążący charakter dokonywanych uzgodnień. Przemawia za tym także zakres przedmiotowy, w jakim dokonywane jest uzgodnienie. Oznaczać to, że **niewyrażenie przez zarządcę drogi zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej jest wiążące dla Prezydenta Miasta Siedlce, który w takiej sytuacji zobowiązany jest do przygotowania projektu uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji planowanej inwestycji, w kształcie określonym w złożonym wniosku. Dodatkowo jest ono także wiążące dla Rady Miasta Siedlce, która w przypadku negatywnego uzgodnienia zobowiązana jest do wydania uchwały w przedmiocie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, w ramach tego konkretnego rozwiązania.**

Należy także zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 17 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących to organ wykonawczy, a więc Prezydent Miasta Siedlce zobligowany został do przedłożenia Radzie Miasta Siedlce projektu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub o odmowie ustalenia lokalizacji takiej inwestycji, **wraz z opiniami i uwagami oraz wynikiem dokonanych uzgodnień. Powyższe oznacza brak kompetencji Rady Miasta do samoistnego podjęcia uchwały lokalizacyjnej.**

Z przepisów ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wynika, iż za proces przygotowania uchwały lokalizacyjnej odpowiedzialny jest organ wykonawczy gminy. To właśnie na niego zostały nałożone obowiązki i wynikające z nich terminy dokonania określonych przepisami czynności proceduralnych składających się na cały tryb prowadzący do podjęcia uchwały lokalizacyjnej (także w przypadku odmowy jej ustalenia). Stąd też rada nie posiada samoistnego uprawnienia do podjęcia takiej uchwały na swój wniosek (analogicznie takiego uprawnienia nie posiada komisja rady miasta).

Uchwałę tę podejmuje się zatem jedynie na wniosek organu wykonawczego, po uprzednim przeprowadzeniu właściwej procedury. Co więcej organ wykonawczy przekazując projekt uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub o odmowie ustalenia lokalizacji takiej inwestycji, **wraz z opiniami i uwagami oraz wynikiem dokonanych uzgodnień**, zobligowany również został, w przypadku gdy dla terenu planowanej inwestycji obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, do przedłożenia radzie opracowania ekofizjograficznego oraz prognozy oddziaływania na środowisko, które sporządzone zostały na potrzeby takiego planu. W tym miejscu należy zauważyć, iż to właśnie Prezydent Miasta, nie zaś Rada Miasta Siedlce, na mocy przepisu art. 31 ust. 1 ustawy o p.z.p. prowadzi rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących. **Powyższe potwierdza jedynie racjonalność ustawodawcy co do rozłożenia kompetencji na właściwe organy samorządu gminnego.**

Zastosowana konstrukcja, w zakresie właściwości organów, co do zasady odpowiada rozwiązaniom ustrojowym, tzn. Prezydent Miasta Siedlce zobligowany jest do przygotowania projektu uchwały w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, zaś Rada Miasta Siedlce decyduje, w formie uchwały, o dokonaniu ustalenia jej lokalizacji lub o odmowie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Podejmując taką uchwałę właściwa rada dysponuje zatem pełną wiedzą m.in. co do planowanego zamierzenia inwestycyjnego, a także co do przedstawionych opinii, jak i stanowiska podmiotów odpowiedzialnych za uzgodnienie projektowanego zamierzenia inwestycyjnego przedstawionego we wniosku inwestora.

Tymczasem z akt sprawy wynika m.in., że:

- pismem z 22 lutego 2021 r., znak: O-BRM.0014.4.2021, Komisja Gospodarki Miejskiej Rady Miasta Siedlce poinformowała Prezydenta Miasta Siedlce, iż: *„Na posiedzeniu w dniu 18 lutego br. Komisja podjęła wniosek, o przedstawienie Radzie Miasta Siedlce projektu uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych z garażami podziemnymi, drogami wewnętrznymi i parkingami na terenie oraz towarzyszącą infrastrukturą techniczną przy ul. Geodetów w Siedlcach, na działkach nr geod. 1/29, 1/34, 1/41 obr. 78, w granicach oznaczonych literami A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O, P, R-A.”*;
- pismem z 24 marca 2021 r., znak: O-BRM.0014.4.2021, Przewodniczący Rady Miasta Siedlce powołując się na § 22 ust. 5 i § 23 ust. 3 Statutu Miasta Siedlce przedłożył Prezydentowi Miasta Siedlce projekt ww. uchwały w celu uzyskania wymaganych opinii;
- w trakcie obrad Rady Miasta Siedlce w dniu 25 marca 2021 r. *„Wiceprzewodniczący Rady (...) – Przewodniczący obrad Poinformował, że powyższy projekt uchwały /mat. W zał./ jest inicjatywą uchwałodawczą grupy Radnych.”* (quod vide wyciąg z protokołu Nr XXXIV/2021 Sesji Rady Miasta Siedlce z dnia 25 marca 2021 roku, znak: O-BRM.0002.4.2021).

W kontekście powyższych naruszeń, należy zauważyć, że 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 nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie** przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów

ustrojowych, **przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem prawa, z uwagi na istotne naruszenie zasad oraz trybu podjęcia uchwały.

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 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 kwestie związane z podjętą uchwałą, która byłaby inna gdyby nie doszło do stwierdzonych naruszeń. Co więcej uchwała w kształcie przyjętym przez Radę Miasta Siedlce jest niewykonalna, co szeroko przedstawiono we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIV/363/2021 Rady Miasta Siedlce z 25 marca 2021 r. *„w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie zespołu budynków mieszkalnych z garażami podziemnymi, drogami wewnętrznymi i parkingami na terenie oraz towarzyszącą*

infrastrukturą techniczną na działkach nr geod. 1/29, 1/34, 1/41 obr. 78 przy ul. Geodetów w Siedlcach”, 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.

*Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/*