



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 5 sierpnia 2022 r.

Poz. 8251

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.188.2022.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 5 sierpnia 2022 r.

dotyczy uchwały Nr 341/XLVIII/22 Rady Miejskiej w Żurominie z 21 lipca 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Zamojskiego w Żurominie”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 05 sierpnia 2022 r.

WNP-I.4131.188.2022.RM

Rada Miejska w Żurominie

pl. Piłsudskiego 3

09 – 300 Żuromin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 341/XLVIII/22 Rady Miejskiej w Żurominie z 21 lipca 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Zamojskiego w Żurominie”.

Uzasadnienie

Na sesji 21 lipca 2022 r. Rada Miejska w Żurominie podjęła uchwałę Nr 341/XLVIII/22 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Zamojskiego w Żurominie”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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 2021 r. poz. 1538).

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 2021 r. poz. 2351, 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).

Na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zauważyć, iż 6 czerwca 2022 r., inwestor, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Przedsiębiorstwo Budowlane „DOMEX” Spółka z o.o. DEWELOPER SPÓŁKA KOMANDYTOWA, wystąpił z wnioskiem, datowanym na 24 maja 2022 r., o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w trybie ww. ustawy. Planowana inwestycja dotyczyła części działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 2998/4, 2999/9, 2999/10 i 812/13 z obrębu Żuromin, położonych przy ul. Zamojskiego w Żurominie i polegać miała na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego o pięciu kondygnacjach nadziemnych wraz z lokalami usługowymi w parterze oraz kondygnacji podziemnej z przeznaczeniem na piwnice lokatorskie, pomieszczenia techniczne i porządkowe.

W wyniku złożonego wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji:

- na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Żuromin (BIP) opublikowano wnioski inwestora, określając formę, miejsce i termin składania uwag (informacja Burmistrza Gminy i Miasta Żuromin GGNRiPP.6721.3.2022 z 7 czerwca 2022r.);
- pismami datowanymi na 9 czerwca 2022 r., znak: GGNRi.PP.6721.3.2022, powiadomiono o możliwości przedstawienia opinii;
- pismami datowanymi na 9 czerwca 2022 r., znak: GGNRi.PP.6721.3.2022, wystąpiono o uzgodnienie wniosku inwestora.

Inwestor 20 czerwca 2022 r. **dokonał szerokiej modyfikacji wniosku z 24 maja 2022 r.**

Jednocześnie pismem z 15 czerwca 2022 r., zatytułowanym „*Doprecyzowanie wniosku z dnia 24 maja 2022 r. o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej dotyczącego budynku mieszkalnego wielorodzinnego z lokalami usługowymi w parterze*”, doręczonym 20 czerwca 2022 r., **inwestor dokonał szerokiej modyfikacji wniosku**, w tym m.in. w zakresie:

- określenia załączników do wniosków;
- modyfikacji w zakresie działek objętych inwestycją mieszkaniową;
- maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań;
- maksymalnej liczby mieszkań;
- maksymalnej liczby lokali usługowo – handlowych;
- charakterystyki inwestycji mieszkaniowej, a także charakterystyki projektowanej zabudowy i zagospodarowania terenu;
- niektórych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej, w tym: powierzchni użytkowej mieszkań oraz lokali usługowych, a także wysokości budynku.

Wniosek inwestora został zatem w sposób istotny zmodyfikowany, przy czym dokonane modyfikacje dotyczyły podstawowych, obligatoryjnych jego elementów, wymaganych na podstawie art. 7 ust. 7 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

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 elementy 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** (*vide* art. 8 ust. 1 pkt 2); wymóg ten skorelowany został z wymaganiami wniosku o ustalenie lokalizacji zawartymi 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**, przedstawioną zarówno w formie opisowej, jak i graficznej **„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;”** (*vide* art. 8 ust. 1 pkt 8); wymóg ten skorelowany został z przepisem art. 7 ust. 7 pkt 7 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: 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;”**.

Skoro zatem treść normatywna uchwały lokalizacyjnej jest zbieżna z elementami złożonego wniosku inwestora to pismo inwestora z 15 czerwca 2022 r. stanowi faktyczną modyfikację złożonego przez niego wniosku z 24 maja 2022 r., w zakresie samej lokalizacji inwestycji, planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz w zakresie charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, stanowiących obligatoryjny element uchwały lokalizacyjnej.

Tego rodzaju modyfikacje wniosku inwestora oznaczają, że na Burmistrzu Gminy i Miasta Żuromin, ciążył bezwzględny obowiązek ponowienia procedury związanej z podejmowaniem takiej uchwały.

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 16 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, „Do czasu podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 4, inwestor może modyfikować wniosek, o którym mowa w ust. 1. Modyfikacja wniosku może wynikać w szczególności ze zgłoszonych uwag, uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień. W przypadku modyfikacji wniosku przepisy ust. 1-15 stosuje się.”.

W przedmiotowej sprawie, przed podjęciem uchwały, inwestor w sposób kluczowy zmodyfikował wniosek w zakresie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. **Powyższe oznacza, że modyfikacja takiego wniosku wymaga ponowienia czynności zarówno w zakresie formalnej nowelizacji wszystkich treści, w celu spełnienia wymagań określonych w art. 7 ust. 1 – 9 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, jak również ponowienia czynności materialno – technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 10 – 15 ww. ustawy.**

Raz jeszcze podkreślić należy, że ustawodawca przewidział możliwość modyfikacji wniosku, **zastrzegając przy tym każdorazowo konieczność powtórzenia przez organ wykonawczy wszystkich czynności proceduralnych**, co w przedmiotowej sprawie oznacza, że w istocie termin do wniesienia uwag, opinii oraz uzgodnień biegnie od początku. Za taką konstrukcją przepisu przemawia także zakres dokonywanych czynności proceduralnych związanych z możliwością zgłoszenia uwag, opinii oraz uzgodnień do wniosku o ustalenie lokalizacji. Skoro bowiem pierwotny wniosek został przez inwestora zmodyfikowany, implikuje to konieczność oceny takiego wniosku przez zainteresowane podmioty, a także konieczność zapewnienia możliwości partycypacji społecznej. **Ustawodawca przyznał tym podmiotom możliwość wypowiedzenia się co do treści wniosku, odpowiadającej faktycznym parametrom planowanej inwestycji**, tym bardziej, iż zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji

mieszkańczych oraz inwestycji towarzyszących, ustalenia uchwały wiążą organy administracji architektoniczno – budowlanej przy udzielaniu pozwolenia na budowę.

Konieczność ponowienia czynności proceduralnych związana jest z faktem, że dokonanie modyfikacji wniosku nie może pozbawić organów możliwości wydania opinii oraz dokonania uzgodnienia wniosku o ustalenie lokalizacji w nowym kształcie. Podmioty te nie mogłyby w istocie się wypowiedzieć na temat planowanej inwestycji mieszkaniowej, **albowiem faktyczny wniosek różniłby się treścią od wersji przez nie otrzymanej.** Dodatkowo mogłoby to stanowić podstawę do nadużyć ze strony inwestora, który mógłby składać wniosek w celu uzyskania pozytywnych opinii, bądź nieotrzymania negatywnych opinii, uzgodnień, następnie zaś wniosek ten modyfikować do treści faktycznie odpowiadającej planowanej inwestycji.

Tryb podjęcia uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, określony został w sposób szczegółowy w art. 7 ust. 10 – 15 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, i obejmuje zarówno partycypację społeczną, stosownie do wymogów art. 7 ust. 10 i 11 ww. ustawy, jak i partycypację instytucjonalną, o której mowa w art. 7 ust. 12 - 15.

Należy przy tym zauważyć, że **zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancje rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania inwestycyjne zawarte we wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.** Jednostka, dzięki zasadzie partycypacji publicznej, ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów miasta wykonujących określone funkcje w zakresie podejmowania uchwały lokalizacyjnej. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych.** Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała lokalizacyjna.

Partycypacja społeczna, ale również instytucjonalna, przy podejmowaniu uchwały lokalizacyjnej jest tym bardziej istotna, że w 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.**

Skoro zatem ustaleń planu miejscowego nie stosuje się przy realizacji inwestycji podejmowanej w tym trybie, to tym bardziej partycypacja ta nie może być iluzoryczna. Stąd też ustawodawca, w ramach przepisu art. 7 ust. 16 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, wprowadził wymóg zarówno aktualizacji samego wniosku oraz jego obligatoryjnych załączników, **jak również wprowadził wymóg ponowienia czynności proceduralnych.**

Biorąc pod uwagę wykładnię systemową oraz funkcjonalną należy także podkreślić, iż ostatecznie sam fakt konieczności dokonania uzgodnienia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej **nie może być uznawany jedynie w kategoriach czynności technicznej do obligatoryjnego przeprowadzenia, bowiem godzi to w cel dokonania uzgodnienia, a więc akceptacji planowanej inwestycji.** Takie stanowisko prowadziłoby do rozumowania, iż istotne znaczenie ma jedynie fakt dokonania samego uzgodnienia, po którym można by było w sposób arbitralny zmienić projekt inwestycyjny w dowolnym zakresie, bez zaznajomienia z nowymi rozwiązaniami przestrzennymi właściwych do uzgodnienia organów. Taka wykładania przepisów wskazywałaby na fikcyjność uzgodnień, a także całej partycypacji.

Powyższe istotne naruszenie procedury wynikające z przepisu art. 7 ust. 16 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących stanowi samoistną (niezależną) przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wykładnię taką potwierdza również stanowisko doktryny wyrażone m.in. w Komentarzu do art. 7 Specustawy mieszkaniowej, teza 80, red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis: „*W przypadku dokonania modyfikacji wniosku przez inwestora wójt dokonuje powtórzenia wszystkich przeprowadzonych czynności. Termin ich dokonania biegnie od początku. Rozwiązanie takie będzie skutkowało wydłużeniem prowadzonego postępowania przez organy gminy. Jednakże na podstawie wskazanych wyżej okoliczności zasługuje ono na akceptację. O modyfikacji wniosku wójt powinien wyraźnie poinformować, aby nie było wątpliwości, co zostało zmienione i że następuje ponowne przeprowadzenie opisanego procesu.*”.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie Burmistrz Gminy i Miasta Żuromin zaniechał obowiązkowi wynikającemu z art. 7 ust. 10 i 11 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. **Stosownie do ww. przepisów, każda modyfikacja wniosku wymagała nie później niż w terminie 3 dni, zamieszczenia tego wniosku wraz z dołączonymi do niego dokumentami na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy, określając formę, miejsce i termin składania uwag do zmodyfikowanego wniosku, liczony od dnia zamieszczenia**, przy czym informację o zamieszczeniu modyfikacji wniosku, burmistrz podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, przy zastrzeżeniu, że uwagi do zmodyfikowanego wniosku, wnosi się w postaci papierowej lub elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o których mowa w ustawie z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz. 344), **w terminie 21 dni od dnia zamieszczenia zmodyfikowanego wniosku** na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy.

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, przede wszystkim z uwagi na istotne naruszenie trybu podjęcia uchwały.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 341/XLVIII/22 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Zamojskiego w Żurominie”, 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/