



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 22 listopada 2022 r.

Poz. 11938

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.289.2022.RM**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 21 listopada 2022 r.

dotyczy uchwały Nr LIII/534/22 Rady Miejskiej w Grójcu z 24 października 2022 r. *„w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Laurowej w Grójcu”*.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 21 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.289.2022.RM

**Rada Miejska w Grójcu**  
ul. Józefa Piłsudskiego 47  
05 – 600 Grójec

**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, 1079 i 1561)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LIII/534/22 Rady Miejskiej w Grójcu z 24 października 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Laurowej w Grójcu”.

**Uzasadnienie**

Na sesji 24 października 2022 r. Rada Miejska w Grójcu podjęła uchwałę Nr LIII/534/22 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Laurowej w Grójcu”.

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 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).

Analiza podjętej uchwały oraz przeprowadzone postępowanie wyjaśniające wskazuje, że pismem z 31 sierpnia 2022 r., doręczonym 7 września 2022 r., inwestor, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, „TESTA” Stanisław Wilk, wystąpił z wnioskiem, o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w trybie ww. ustawy. Planowana inwestycja dotyczyć miała *„budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w Grójcu przy ul. Laurowej na dz. nr 3266/9”*.

W art. 7 ust. 7 i ust. 8 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wskazane są obligatoryjne wymogi treściowe, jakie musi spełniać wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, aby można byłoby go

uznać za wniosek kompletny, którego złożenie do organu spowoduje skuteczny bieg terminu do wydania przez radę gminy uchwały w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

**Zgodnie z ww. przepisami wniosek, o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej zawiera:**

- 1) określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych 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;
- 2) **określenie planowanej minimalnej i maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań;**
- 3) określenie planowanej minimalnej i maksymalnej liczby mieszkań;
- 4) określenie zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową lub usługową;
- 5) określenie zmian w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu;
- 6) analizę powiązania inwestycji mieszkaniowej z uzbrojeniem terenu;
- 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;
- 8) wskazanie nieruchomości, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona, na których mają być zlokalizowane obiekty objęte inwestycją mieszkaniową;
- 9) 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;
- 10) wskazanie nieruchomości, o których mowa w art. 38 ust. 1, według katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, jeżeli została założona;
- 11) wskazanie, w jakim zakresie planowana inwestycja nie uwzględnia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w przypadku wniosku o ustalenie lokalizacji na terenie, dla którego obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego;

- 12) wskazanie, 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;
- 13) **wykazanie, że inwestycja mieszkaniowa odpowiada standardom, o których mowa w rozdziale 3.**

Ponadto do wniosku dołącza się:

- 1) koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, o której mowa w art. 6;
- 2) oświadczenie inwestora, że nie zachodzi kolizja lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z inwestycjami, o których mowa w art. 4 pkt 1-13;
- 3) uzgodnienie, o którym mowa w art. 10 ust. 2, w przypadku realizacji inwestycji na terenach, o których mowa w art. 10 ust. 1;
- 4) uzgodnienie, o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 1 lub 2, w przypadku realizacji inwestycji na terenach, o których mowa w art. 11 ust. 1;
- 5) decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli jest wymagana zgodnie z ustawą z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 247, 784 i 922);
- 6) porozumienie, o którym mowa w art. 22 ust. 1, o ile zostało zawarte.

Zgodnie ze złożonym przez inwestora wnioskiem (pkt 2, str. 1) planowana powierzchnia użytkowa mieszkań, w ramach realizacji inwestycji mieszkaniowej, określona została na poziomie:

- minimalnym wynoszącym „~ 3000m<sup>2</sup>”;
- **maksymalnym wynoszącym „~ 4000m<sup>2</sup>”.**

Tymczasem Rada Miejska w Grójcu, podejmując przedmiotową uchwałę, w ramach § 3, ustaliła planowaną powierzchnię użytkową mieszkań w wariantach:

- minimalnym wynoszącym „3 000 m<sup>2</sup>”;
- **maksymalnym wynoszącym „4 700 m<sup>2</sup>”.**

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 (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**;
- **minimalną i maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań** (vide art. 8 ust. 1 pkt 3), spełniające wymogi **legalnej definicji „powierzchni użytkowej mieszkań”**, zawartej w art. 2 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którą „Użyte w ustawie określenia oznaczają: (...) 6) **powierzchnia użytkowa mieszkań - sumę powierzchni użytkowych wszystkich lokali mieszkalnych oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych objętych inwestycją mieszkaniową**, obliczoną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.”; wymóg ten skorelowany został z wymaganiami wniosku o ustalenie lokalizacji zawartymi w art. 7 ust. 7 pkt 2, zgodnie z którym wnioskodawca jest zobowiązany określić planowaną minimalną i maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań;
- **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;**”.*

Co więcej inwestycja mieszkaniowa musi spełniać standardy lokalizacji, o których mowa w art. 17 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

W ramach art. 17 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, zobligowano by inwestycja mieszkaniowa lokalizowana była w odległości nie większej niż 3000 m od szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej.

Zgodnie z art. 17 ust. 9 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących „**planowaną liczbę mieszkańców ustala się jako iloraz powierzchni użytkowej mieszkań i wskaźnika wynoszącego 28 m<sup>2</sup>.**”, przy czym spełnienie warunków, w zakresie możliwości przyjęcia nowych uczniów w szkole podstawowej ocenia się na podstawie zaświadczenia organu wykonawczego gminy (*vide* art. 17 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących).

Z kolei z przepisu art. 17 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wynika, że „*Inwestycję mieszkaniową wielorodzinną lokalizuje się na terenie zapewniającym dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m<sup>2</sup>. Zapewnienie dostępu następuje poprzez lokalizację w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców, 1500 m.*”.

Powyższe oznacza, iż **ustawodawca w sposób świadomy związał maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań z planowaną liczbą mieszkańców, również w kontekście standardów lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.**

Jednocześnie, stosownie do wymogu art. 7 ust. 7 pkt 13 ustawy to na inwestora nałożony został obowiązek wykazania, że planowana inwestycja mieszkaniowa odpowiada standardom, o których mowa w rozdziale 3 ww. ustawy.

**Organ nadzoru wskazuje, że skoro treść normatywna uchwały lokalizacyjnej jest, co do zasady, zbieżna z elementami złożonego przez inwestora wniosku, zaś sam inwestor został również, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowany do doręczenia stosownych zaświadczeń opartych o planowaną powierzchnię użytkową mieszkań, to powierzchnia ta, określona we wniosku inwestora, wiąże Radę Miejską w Grójcu przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.**

**W tym miejscu należy zauważyć, że organy gminy, co do zasady, związane są wnioskiem inwestora w zakresie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.** Trudno bowiem zakładać, by partycypacja społeczna, rozumiana jako możliwość składania uwag do konkretnego wniosku, jak i partycypacja instytucyjna, rozumiana jako możliwość wyrażania opinii oraz dokonywania uzgodnień, odnosić się miała do zupełnie innych rozwiązań inwestycyjnych, czy też przestrzennych.

Ponadto nie jest możliwym by rada wpływała na parametry inwestycji mieszkaniowej, czy też związane z tą inwestycją zasady zagospodarowania.

Organ nadzoru formując powyższy zarzut dostrzega także wyjątki od tej zasady. Wyjątkiem od tej zasady są jednak co najwyżej sytuacje związane z koniecznością uwzględnienia w uchwale dokonanych uzgodnień, o których mowa w art. 7 ust. 17 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Należy bowiem pamiętać, że uzgodnienie jest formą o znaczeniu stanowczym i wiąże organ administracji publicznej (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 lutego 2005 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 578/04, publ. Legalis; *D. Dąbek*, Prawo miejscowe, Warszawa 2015, s. 203). Oznacza to, że organy uzgadniające mogą wyrazić w sposób swobodny swoje stanowisko, a organ wykonawczy będzie musiał przedłożyć je radzie gminy wraz z projektem uchwały. Rada nie ma możliwości samodzielnego zmodyfikowania, czy też odrzucenia stanowiska organu uzgadniającego, niezależnie od jego treści.



Innymi słowy uzgodnienie jest formą wpływu jednego organu na drugi, bo uzależnia możliwości wydania aktu od akceptacji jego treści przez organ uzgadniający (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2015 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2419/15, publ. LEX nr 2083985).

Niemniej jednak nawet w tej szczególnej sytuacji ustawodawca przewidział, w ramach przepisu art. 7 ust. 16 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, że inwestor jest uprawniony do **modyfikacji wniosku**, który może wynikać, „w szczególności ze zgłoszonych uwag, uzyskanych opinii oraz **dokonanych uzgodnień**. W przypadku modyfikacji wniosku przepisy ust. 1-15 stosuje się.”.

W kategoriach pewnego wyjątku traktować również należy odmowę ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z uwagi na:

- „*stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy*”,
- „*potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*”,

o których mowa w art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Niemniej jednak trudno jest oceniać odmowę ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, w kategoriach związania wnioskiem inwestora, w zakresie modyfikacji jego treści. Co więcej odmowę należy traktować jako odmowę realizacji inwestycji mieszkaniowej w planowanym przez inwestora kształcie.

**Powyższe oznacza zatem, że z wyjątkiem, o którym mowa powyżej, organy gminy są związane wnioskiem inwestora o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.** Tymczasem Rada Miejska w Grójcu dokonała zmiany jednego z podstawowych parametrów charakteryzujących inwestycję mieszkaniową tj. planowanej maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań, zwiększając ją, w stosunku do wniosku inwestora o 17,5%, co ma istotne znaczenie również w kontekście spełnienia standardów lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, w tym m.in. określonych w ramach przepisu art. 17 ust. 2 pkt 2, ust. 3, 4, 5 i 9 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Powyższe oznacza, istotne naruszenie wskazanych powyżej przepisów.

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

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

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIII/534/22 Rady Miejskiej w Grójcu z 24 października 2022 r. *„w sprawie ustalenia lokalizacji*

*inwestycji mieszkaniowej przy ul. Laurowej w Grójcu*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/