



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 20 listopada 2023 r.

Poz. 7036

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR 103/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 17 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

§ 15. uchwały nr LXX/449/23 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 10 października 2023 r. w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Juliusza Słowackiego w Ciechocinku

Uzasadnienie

W dniu 10 października 2023 r. Rada Miejska Ciechocinka podjęła uchwałę nr LXX/449/23 w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Juliusza Słowackiego w Ciechocinku. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 18 października 2023 r. Zawiadomieniem z dnia 10 listopada 2023 r., znak: WNK.DW.4131.49.2023.EB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Gmina w wyznaczonym terminie nie ustosunkowała się do zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego stwierdzeń. Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 1-3 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r., poz. 1538 ze 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 ze zm.). Stosownie do brzmienia art. 7 ust. 4 cytowanej wyżej ustawy „rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji, o której mowa w ust. 1, lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku, o którym mowa w ust. 1. Rada gminy, podejmując uchwałę, bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu przedmiotowej ustawy (druk sejmowy nr 2667 z dnia 26.06.2018 r.) „Projektowana ustawa stanowi krok w kierunku ograniczania barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. Projekt jest narzędziem umożliwiającym redukcję deficytu mieszkań i doprowadzenie do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. (...) Dla eliminacji tego deficytu zasadniczą kwestią jest konieczność redukcji barier prawnych, które ograniczają rozwój mieszkalnictwa, w tym w szczególności dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach, co możliwe jest tylko poprzez usprawnienie procesu przygotowania inwestycji, w szczególności w zakresie pozyskiwania terenu, a także wzmocnienie organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności procesu wydawania decyzji administracyjnych. Oprócz mieszkaniowych deficytów ilościowych, w kraju występują znaczące deficyty jakościowe mieszkań (gospodarstwa domowe zajmują mieszkania o niskim stanie technicznym,

niedostatecznym wyposażeniu w instalacje lub przeludnione), jak i deficyty jakości samych zespołów zabudowy (brak adekwatnej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, do których zaliczyć należy również tereny rekreacyjne)”.

Mając powyższe na uwadze w ocenie organu nadzoru treść § 15 uchwały, w którym organ stanowiący miasta uchwalił: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym” jest niezgodna z prawem. W § 13 uchwały Rada Miejska Ciechocinka przyjęła: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko Pomorskiego”. W tym miejscu organ nadzoru zauważa, że w powołanym już wyżej uzasadnieniu do projektu ustawy ustawodawca wskazał: „Uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji jako że nie stanowi aktu prawa miejscowego (...)”. Stosownie do brzmienia art. 8 ust. 2 cytowanej ustawy, uchwała o ustaleniu lokalizacji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W ocenie organu nadzoru powyższy przepis jest przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 13 pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), w myśl którego w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Wobec powyższego treść § 15 uchwały, przewidujący wejście w życie uchwały po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego jest niezgodny z art. 8 ust. 2 ustawy o ułatwieniach i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w związku z art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wprowadzenie takiego zapisu, zdaniem organu nadzoru oznacza, że Rada Miasta Ciechocinka określiła termin wejścia w życie badanej uchwały w sposób przewidziany w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. w sposób właściwy dla aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące. Przepis ten stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Powyższa regulacja warunkuje zatem możliwość wejścia w życie aktu normatywnego od jego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, dodatkowo określając termin 14-dniowy od daty publikacji. Takiego warunku nie można jednak zastosować w przypadku badanej uchwały, która nie jest aktem prawa miejscowego, a tym samym nie jest aktem normatywnym i nie zawiera norm o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). W tym miejscu zasadne jest przywołanie stanowiska zaprezentowanego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. akt I OSK 669/06 publ. Legalis nr 84927, zgodnie z którym akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera, co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Charakter generalny mają te normy, które odnoszą się do pewnej kategorii potencjalnych adresatów, a nie do indywidualnie oznaczonego podmiotu. Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że zakazywanie, nakazywanie bądź uprawnienie ma mieć miejsce w pewnych powtarzalnych okolicznościach, a nie w konkretnej sprawie. Tym samym normy te mogą zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków. Upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego dla organu stanowiącego powinno być wyraźne i konkretne.

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).

W kontekście powyższych rozważań w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia prawa, z uwagi na fakt błędnego wskazania wejścia w życie podjętej uchwały. Istotność powyższych naruszeń należy kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Tymczasem ustalenia, o których mowa mają istotny wpływ na kwestie związane ze stosowaniem przedmiotowej uchwały.

W tym miejscu należy podkreślić, że unieważnienie § 15 uchwały przesądzi o jej uznaniu za akt prawa wewnętrznego (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2677/15) i doprowadzi do zgodności z prawem podjętej uchwały z uwagi na zachowanie pełnej komunikatywności pozostałej części uchwały oraz umożliwi realizację planowanego przedsięwzięcia.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miejska Ciechocinka, podejmując w dniu 10 października 2023 r. uchwałę nr LXX/449/23 Rady Miejskiej Ciechocinka w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Juliusza Słowackiego w Ciechocinku w części dotyczącej § 15 naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-
Pomorski

Mikołaj Bogdanowicz