



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 listopada 2021 r.

Poz. 4406

Sygn. akt II SA/Lu 326/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 lipca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec
	Asesor sądowy Marcin Małek
Protokolant	Sekretarz sądowy Marzena Okoń

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 29 lipca 2021 r.

sprawy ze skargi A. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K.

na uchwałę nr XXIX/456 /2021 Rady Miasta Zamość z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej przy ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego w Zamościu

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Miasta Zamość na rzecz A. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K. kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 326/21

Uzasadnienie

Zaskarżoną do sądu uchwałą Nr XXIX/456 /2021 z dnia 22 lutego 2021 r. Rada Miasta Zamość odmówiła ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej, na działkach oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków nr 104/28, 194/15, 104/18, 104/21, 104/22, 104/23, 107/7, 194/8, 288/85, 103/64, położonych przy ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego w Zamościu.

Jak wynika z uzasadnienia uchwały, wniosek o jej podjęcie złożyła A. sp. z o.o. (dalej także jako: Spółka lub skarżąca). Planowana inwestycja przewidywała budowę jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego pięciokondygnacyjnego z lokalami usługowymi w parterze oraz budowę infrastruktury towarzyszącej tj. parkingów, terenów zielonych, wewnętrznego układu komunikacji i sieci uzbrojenia terenu. W głosowaniu na sesji Rady w dniu 22 lutego 2021 r. oddano dwa głosy „za” podjęciem uchwały, 18 „przeciw” oraz 1 wstrzymujący. W ocenie Rady inwestycja mieszkaniowa nie zapewnia właściwej ilości miejsc postojowych. Teren biologicznie czynny to powierzchnia zielona - trawiasta, nie tworzy to warunków do wypoczynku i rekreacji w miejscu zamieszkania oraz pogorszy mikroklimat w stosunku do stanu istniejącego. Nawierzchnia trawiasta nie łagodzi warunków termicznych i wilgotnościowych oraz nie oczyszcza powietrza tak jak zieleni wysoka i średnia. W celu zapewnienia optymalnych warunków bytowych mieszkańcom, należy rozważyć zwiększenie powierzchni biologicznie czynnej np. poprzez zmniejszenie powierzchni utwardzonej, zaplanować sposób umożliwiający rekreację w miejscu zamieszkania oraz sposób zapewniający możliwie największy efekt mikroklimatyczny. Wody opadowe z terenu inwestycji odprowadzane będą do miejskiej kanalizacji deszczowej, która nie jest w stanie przyjmować wód w przypadku nawałnych deszczy i powoduje zalewanie terenów w niższych lokalizacjach. Ponadto szybkie odprowadzenie wód opadowych zaburza obieg wody i ogranicza odtwarzanie zasobów wód kredowych GZWP Nr 407. W celu ochrony warunków hydrologicznych wskazane jest rozważenie zatrzymania wód opadowych w zbiorniku infiltracyjnym lub w zbiorniku szczelnym z przeznaczeniem do nawadniania terenów zielonych lub zmywania powierzchni utwardzonych. Ponadto należy opracować koncepcję zagospodarowania terenu dla całego kwartału zabudowy, aby uniknąć późniejszego chaosu urbanistyczno-architektonicznego. Koncepcja powinna uwzględnić istniejące oraz projektowane funkcje towarzyszące budownictwu wielorodzinnemu.

W skardze do sądu administracyjnego na powyższą uchwałę Spółka zarzuciła naruszenie:

(1) art. 5 ust. 3 oraz art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2020 r., poz. 219, ze zm.; dalej jako: specustawa mieszkaniowa), poprzez ich niezastosowanie, w wyniku czego zaskarżona uchwała została podjęta bez uwzględnienia stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie Gminy Miasto Zamość oraz potrzeb i możliwości rozwoju Gminy Miasto Zamość wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;

(2) art. 7 ust. 13 i 17 w zw. z art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej, poprzez przyjęcie za podstawę zaskarżonej uchwały stanowiska, które pozostaje w sprzeczności z treścią ustaleń przedstawionych przez organy, o których mowa w art. 7 ust. 12 specustawy oraz z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego;

(3) art. 7 ust. 6 i 7 specustawy mieszkaniowej, poprzez brak zastosowania tych przepisów, stanowiących wyraźną podstawę prawną dla wyrażenia zgody na wniosek inwestora, dotyczący budowy budynku mieszkalnego.

(4) art. 17 ust. 4 oraz art. 7 ust. 19 specustawy mieszkaniowej, poprzez przyjęcie stanowiska, że inwestor miał obowiązek „zaplanować sposób umożliwiający rekreację w miejscu zamieszkania”, co pozostaje w sprzeczności z powołanymi przepisami specustawy;

(5) art. 6, art. 7 ust. 7, 8, 12, 13, 17 i 19 specustawy mieszkaniowej, poprzez przyjęcie stanowiska, wskazującego na uzależnienie zgody na ustalenie lokalizacji inwestycji od uprzedniego opracowania „koncepcji zagospodarowania terenu dla całego kwartału zabudowy, aby uniknąć późniejszego chaosu urbanistyczno-architektonicznego”. Stanowisko takie pozostaje w sprzeczności z powołanymi przepisami, które ustanawiają zamknięty katalog dokumentów, składanych wraz z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji oraz wykluczają uzależnienie uzgodnienia inwestycji od zobowiązania inwestora do spełnienia świadczeń lub warunków niewynikających z odrębnych przepisów.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty pełnomocnik Spółki wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie od Gminy kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę pełnomocnik Miasta Zamość wniósł o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazał, że nawet w razie ziszczenia się przesłanek określonych w ustawie rada gminy nie ma obowiązku podjęcia pozytywnej uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Uchwała ma charakter uznaniowy. Zezwolenie na naruszenie obowiązującego porządku planistycznego i ustalenie lokalizacji na podstawie przepisów specustawy powinno być dokonywane z uwzględnieniem nadzwyczajnych okoliczności konkretnej sprawy. Taka sytuacja nie ma miejsca w przypadku wnioskowanej inwestycji. Rada wskazała w uzasadnieniu skarżonej uchwały przyczyny, dla których uznała, że przedstawiony projekt nie uzasadnia zastosowania wyjątkowych przepisów. Rada, rozważając stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie miasta oraz potrzeby i możliwości rozwoju wynikające z ustaleń studium, odmówiła ustalenia lokalizacji inwestycji działając w ramach przyznanego jej władztwa planistycznego. Pełnomocnik Miasta podkreślił, że Rada w ostatnim okresie wyraziła zgodę na zagospodarowanie działek na potrzeby budownictwa wielorodzinnego w trybie specustawy na obszarze kilku hektarów w mieście. Okoliczności te podważają twierdzenie skarżącej o braku uwzględnienia przez Radę potrzeb mieszkaniowych mieszkańców. Pełnomocnik Rady zwrócił uwagę na fakt przeznaczenia całego poziomu w planowanej przez skarżącego inwestycji na działalność usługową. W jego ocenie pozwala to domniemywać, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych nie jest sprawą priorytetową dla inwestora. Ponadto w odniesieniu do części działek, na których mają być realizowane elementy inwestycji (droga publiczna, stacja transformatorowa) inwestor nie wykazał tytułu prawnego do dysponowania tymi gruntami.

Sprawa została rozpoznana w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2020 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył co następuje:

Skarga została uwzględniona, gdyż uchwała Rady Miasta Zamość 22 lutego 2021 r., jest dotknięta istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, ze zm.; dalej jako u.s.g.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, ze zm.; dalej jako: u.s.g.).

Legitymacja skargowa skarżącej Spółki w rozpoznawanej sprawie jest niesporna. W świetle art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Spółka jest inwestorem planowanego przedsięwzięcia, odmowa uwzględnienia jej wniosku bez żadnych wątpliwości narusza jej interes prawny.

Treść przepisów ustawy oraz motywy ustawodawcy wyrażone w jej projekcie wskazują, że z jednej strony zamiarem ustawodawcy było stworzenie pewnego „wyłomu” w systemie form kształtowania porządku planistycznego na terenie gminy, wyrażającego się w dodaniu nowej formy do tradycyjnych form aktów generalnych (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) i indywidualnych (decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, decyzja o warunkach zabudowy). Istota przyjętego rozwiązania sprowadzała się do stworzenia szczególnego narzędzia pozwalającego na realizację inwestycji mieszkaniowej oraz ewentualnie inwestycji towarzyszącej (w rozumieniu przepisów specustawy), niezależnego od wspomnianych form tradycyjnych. Motywem przyjętego rozwiązania szczególnego była konieczność przyspieszenia i ułatwienia budowy nowych mieszkań. Ustawodawca uznał, że tradycyjne formy nie stanowią odpowiedniego narzędzia zapewnienia szybkiego rozwoju budownictwa mieszkaniowego, w sposób dostosowany do rosnących potrzeb społecznych. W szczególności uznano, że takim nazbyt „sztywnym” w tym przypadku narzędziem jest plan miejscowy, ze względu na długotrwały i kosztowny proces uchwalania lub zmieniania. Kluczowym elementem przyjętego rozwiązania jest możliwość realizacji inwestycji (mieszkaniowej lub towarzyszącej) w sposób niezależny od istnienia lub ustaleń planu miejscowego (art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej).

Z drugiej strony już w projekcie ustawy zastrzeżono, że przyjęte rozwiązania nie mają „rozsadzać” porządku planistycznego obowiązującego na terenie gminy, lecz uzupełniać go. Szczególnym dowodem na to jest treść art. 5 ust. 3 specustawy, wskazującego, że warunkiem dopuszczalności realizacji inwestycji jest niesprzeczność ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Odstępstwo od tej zasady

dopuszczalne jest wyłącznie w odniesieniu do ściśle określonych terenów (art. 5 ust. 4 specustawy). Analizowane rozwiązania opierają się zatem na dążeniu do zachowania równowagi pomiędzy koniecznością zniesienia barier prawnych w rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz koniecznością zachowania ładu planistycznego, którego kształtowanie pozostaje w gestii organów gminy.

Z powyższego wynika, że uchwała w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (pozytywna lub negatywna dla inwestora) pozostaje narzędziem kształtowania porządku planistycznego przez organy gminy, dlatego jest podejmowana w granicach władztwa planistycznego gminy. Władztwo planistyczne rozumiane jest jako ustawowe upoważnienie organów gminy do samodzielnego, jednostronnego, władczego określania przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określenia zasad ich zagospodarowania, niezależnie od tego, do kogo te grunty należą, i niezależnie od woli władających tymi gruntami (por. przykładowo: M. Szewczyk w: Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz 2002, s. 20; wyroki NSA z 9 czerwca 1995 r., IV SA 346/93, ONSA 1995/3, poz. 125; z 19 czerwca 2012 r., II OSK 814/12; z 22 czerwca 2012 r., II OSK 878/12). Stanowiąca fundamentalny element władztwa samodzielnego, swoboda kształtowania porządku planistycznego, oznacza w konsekwencji, że rada gminy nie ma obowiązku podjęcia uchwały zgodnej z wnioskiem inwestora, nawet przy spełnieniu przez niego wszystkich wymogów formalnych określonych w specustawie, inaczej niż na przykład w przypadku decyzji o warunkach zabudowy. Swoboda decyzyjna rady gminy jest podkreślana praktycznie we wszystkich orzeczeniach sądów administracyjnych, wydawanych na tle przepisów specustawy mieszkaniowej.

Władztwo planistyczne, jakim dysponuje rada gminy, z oczywistych względów nie stwarza pola do podejmowania rozstrzygnięć arbitralnych, nie opartych na merytorycznych argumentach. Wręcz przeciwnie, swoboda decyzyjna jest ograniczona koniecznością wszechstronnej analizy sprawy i wyważenia interesów inwestora oraz interesu publicznego (interesu społeczności lokalnej). Innymi słowy: rada gminy może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, pomimo spełnienia przez inwestora przesłanek ustawowych, nie może jednak uczynić tego w sposób arbitralny. Rada musi podać konkretne, merytoryczne argumenty, uzasadniające takie, a nie inne rozstrzygnięcie. W szczególności argumenty te mogą nawiązywać do kwestii potrzeb społeczności lokalnej i wymogów porządku planistycznego na terenie gminy. Argumenty rady powinny być wyrażone na zewnątrz, co do zasady w uzasadnieniu uchwały, choć orzecznictwo dopuszcza, aby motywy podjętej przez radę gminy zostały wyrażone w dokumentach obrazujących przebieg prac nad podjęciem uchwały (por. wyrok WSA w Lublinie z 6 września 2019 r., II SA/Lu 403/19 i wyrok NSA z 14 października 2020 r., II OSK 3942/19, nota bene powoływane w skardze).

Biorąc pod uwagę fakt, że uchwała w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (pozytywna lub negatywna) może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, jeżeli skarga ta ma stanowić realne narzędzie ochrony interesów prawnych skarżącego, trzeba przyjąć, że motywy, jakimi kierowała się rada gminy podlegają weryfikacji przez sąd administracyjny. Trzeba jednak pamiętać, że weryfikacja ta może bazować wyłącznie na kryterium legalności i musi uwzględniać fakt działania rady gminy w warunkach władztwa planistycznego. Sąd może zatem stwierdzić nieważność uchwały tylko wówczas, gdy stwierdzi, że rada gminy przekroczyła granice władztwa planistycznego, naruszając tym samym przepisy prawa.

Kontrolując zaskarżoną uchwałę w tak określonych ramach Sąd doszedł do wniosku, że została ona wydana z naruszeniem prawa skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

Wadliwość zaskarżonej uchwały wyraża się przede wszystkim w motywach powołanych przez Radę w uzasadnieniu, mających stanowić argumenty za odmową ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W ocenie Sądu żaden z tych argumentów nie może być zaakceptowany, nawet przy uwzględnieniu faktu, że rada działała w granicach znacznej swobody decyzyjnej. Zdaniem Sądu przy takich argumentach należy uznać, że uchwała została wydana z przekroczeniem prawnych granic władztwa planistycznego, jakim dysponuje organ w świetle przepisów specustawy mieszkaniowej.

Z treści uzasadnienia uchwały wynika, że Rada podała cztery argumenty uzasadniające negatywne rozpatrzenie wniosku inwestora.

Po pierwsze w ocenie Rady „inwestycja mieszkaniowa nie zapewnia właściwej ilości miejsc postojowych”.

Argument ten jest nader ogólnikowy, nie wynika z niego w żaden sposób, jaka ilość miejsc postojowych jest w ocenie Rady „odpowiednia” dla planowanej inwestycji. Specustawa mieszkaniowa nie zawiera z oczywistych względów żadnych wymogów w tym zakresie. Obowiązujące studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego (przyjęte uchwałą Rady Miasta Zamość Nr XV/232/99 z dnia 20 grudnia 1999 r.) również nie zawiera żadnych wskazań w zakresie tego parametru, co skądinąd jest uzasadnione charakterem studium, jako aktu wskazującego ogólne kierunki i założenia kształtowania polityki przestrzennej na obszarze gminy. Parametr liczby miejsc parkingowych określa natomiast plan miejscowy, obowiązujący dla obszaru, na którym miała być realizowana inwestycja. Ustalenia planu również jednak nie uzasadniają argumentu podniesionego przez Radę. Jak już wskazano wyżej, cała istota uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej sprowadza się do swoistego odstępstwa od ustaleń planu miejscowego (inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – art. 5 ust. 3 specustawy). Obowiązujący plan miejscowy określa analizowany parametr w sposób „szacunkowy”: w przypadku nowych obiektów mieszkalnych należy zapewnić miejsca parkingowe „według szacunkowego wskaźnika 1,2 – 1,5 mp na mieszkanie”. Co istotne, skarżąca słusznie wskazuje, że w istocie warunek ten jest co najmniej w pewnym zakresie spełniony w przypadku inwestycji objętej wnioskiem. Liczbę mieszkań określono we wniosku w sposób „widełkowy” – nie mniej niż 36 i nie więcej niż 40, przewidywana liczba miejsc postojowych wynosi 45. W przypadku realizacji 36 mieszkań minimalny wskaźnik miejsc parkingowych wskazany w planie miejscowym jest spełniony, w przypadku 40 mieszkań – nie, choć różnica jest nader niewielka (wskaźnik wyniósłby 1,13 mp na mieszkanie). Nawet w tym drugim przypadku trzeba jednak mieć na uwadze, że ustalanie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w trybie specustawy następuje w sposób niezależny od ustaleń planu miejscowego.

Konkludując: przy tak ogólnikowym sformułowaniu argument niedostatecznej liczby miejsc parkingowych nie mógł stanowić motywu uzasadniającego podjęcie zaskarżonej uchwały.

Po drugie, zastrzeżenia Rady wzbudziła kwestia sposobu rozwiązania w planowanej inwestycji kwestii terenu biologicznie czynnego. Argumenty Rady są sformułowane w sposób dość niejasny, ale wynika z nich, że Rada miała na myśli z jednej strony sposób zagospodarowania terenu biologicznie czynnego (preferowane byłoby zwiększenie tego obszaru i zagospodarowanie z wykorzystaniem zieleni wysokiej i średniej), z drugiej, Rada uznała za konieczne „zaplanowanie rekreacji w miejscu zamieszkania”.

Wymóg określonego sposobu zagospodarowania terenu nie znajduje oparcia w żadnym obowiązującym przepisie prawa. Żadne determinanty w kwestii sposobu zagospodarowania terenu biologicznie czynnego nie wynikają z definicji legalnej tego pojęcia, zawartej w § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 kwietnia 2002 r., w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r., poz. 1065). Żadnych wskazań w tym przedmiocie nie ma również w zapisach studium czy planu miejscowego. Trafny jest zatem zarzut skarżącej, że przywołany przez Radę argument jest w istocie sprzeczny z art. 7 ust. 19 specustawy mieszkaniowej, zakazującym uzależniania ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej od spełnienia świadczeń lub warunków niewynikających z odrębnych przepisów. Analogicznie należy potraktować argument Rady odnoszący się do braku zapewnienia odpowiednich warunków mikroklimatycznych. Warunek taki nie ma żadnego oparcia w obowiązujących przepisach, odnoszących się do kwestii terenów biologicznie czynnych.

Podobnie sprzeczny z przepisami specustawy mieszkaniowej jest wskazany przez Radę wymóg „zaplanowania rekreacji w miejscu zamieszkania”. Pomijając zastrzeżenia co do językowej poprawności tego sformułowania (tworząc uzasadnienie poważnego dokumentu urzędowego, jakim jest zaskarżona uchwała należałoby wykazać większą staranność w tym zakresie), jak najbardziej słusznie pełnomocnik skarżącej podniósł zarzut, że wymóg ten jest sprzeczny z art. 17 ust. 4 specustawy mieszkaniowej. W świetle tego przepisu, 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 m². 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. Nie ma zatem podstaw, do nakładania na inwestora obowiązku zapewnienia dostępu do utwardzonych terenów wypoczynku i rekreacji lub sportu na terenie samej inwestycji. Podstawą odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mogłoby być jedynie niespełnienie warunku z art. 17 ust. 4 specustawy, czego jednak Rada nie wykazała.

Trzeci argument powołany w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały odnosił się do kwestii warunków hydrologicznych realizacji inwestycji. Rada powołała się na problem niedostatecznej wydajności miejskiej kanalizacji deszczowej, zaburzenia obiegu wody, ochrony ujęcia wody pitnej, wskazał także na potrzebę rozważenia zatrzymania wód opadowych w zbiorniku infiltracyjnym lub w zbiorniku szczelnym.

Również ten argument należy uznać za chybiony wobec trafnie podnoszonego przez skarżącą faktu, że pismem z 13 października 2020 r. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Zamościu podało warunki techniczne na przyłączenie do sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej projektowanej zabudowy wielorodzinnej, objętej wnioskiem. Jeżeli podmiot właściwy do określenia warunków dostępu do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (tzw. gestor sieci) uznał, że jest możliwe przyłączenie inwestycji do sieci, tym samym potwierdzając, że inwestycja nie będzie stanowiła zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania sieci, powstaje retoryczne w istocie pytanie, na jakich danych opiera się argument Rady Miasta. Niestety uzasadnienie uchwały nie zawiera żadnych wskazań w tym zakresie.

Równie trafna jest argumentacja skargi odnosząca się do twierdzenia Rady Miasta, że realizacja inwestycji stwarza zagrożenie z punktu widzenia ochrony zbiornika wody pitnej (GZWP nr 407). Zbiornik jest poddany ochronie w świetle postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Trafnie jednak pełnomocnik skarżącej zauważył, że poddanie zbiornika ochronie (wprowadzenie stref ochronnych) nie przełożyło się na postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ograniczające możliwość zabudowy. Co więcej, plan miejscowy na tym samym obszarze, na którym ma być realizowana inwestycja objęta wnioskiem, jako podstawowe przeznaczenie wskazuje zabudowę wielorodzinną. Do tego wątku będą nawiązywać jeszcze dalsze uwagi w uzasadnieniu.

Nie sposób również nie zgodzić się ze skarżącą, że żadnego oparcia w obowiązujących przepisach (uwzględniając również plan miejscowy i studium) nie ma potencjalny obowiązek „zatrzymania wód opadowych w zbiorniku infiltracyjnym lub w zbiorniku szczelnym” (choć Rada wskazuje w tym zakresie jedynie potrzebę rozważenia takiego rozwiązania). Argument ten, jak słusznie podnosi skarżąca, pozostaje także w sprzeczności ze wspomnianym wyżej stanowiskiem gestora sieci kanalizacyjnej, który w piśmie z 13 października 2020 r. w ramach warunków technicznych przyłączenia, przewidział odprowadzanie wód opadowych z dachów i terenów utwardzonych do kanału deszczowego, przez rozbudowę sieci kanalizacji deszczowej, włączenie do istniejącej lub przez dobudowę studni na kanale według potrzeb i uznania projektanta.

Jako ostatni argument uzasadniający podjęcie uchwały odmownej Rada powołała konieczność opracowania „konceptji zagospodarowania terenu dla całego kwartału zabudowy, aby uniknąć późniejszego chaosu urbanistyczno-architektonicznego”.

Argument ten jest chybiony z kilku względów. Argument ten jest przede wszystkim niejasny – nie do końca wiadomo, jaką koncepcję zagospodarowania terenu miała na myśli Rada. Obowiązkowym elementem wniosku o ustalenie lokalizacji w trybie specustawy mieszkaniowej jest koncepcja urbanistyczno-architektoniczna (art. 6). Koncepcja ta odnosi się jednak do konkretnej inwestycji mieszkaniowej, a nie do „całego kwartału zabudowy”, cokolwiek Rada miała na myśli pod tym pojęciem. Koncepcja taka została dołączona do wniosku inwestora, z argumentacji Rady nie wynika, aby wzbudziła ona zastrzeżenia organu. Jeżeli Rada miała na myśli konieczność opracowania dokumentu, który określałby koncepcje polityki przestrzennej i prawne uwarunkowania dopuszczalnej zabudowy na terenie szerszym, wykraczającym poza obszar planowanej inwestycji, to takie akty wszak istnieją – jest nim studium oraz plan miejscowy. Nie ma podstaw do nakładania na inwestora obowiązku przedstawiania koncepcji zabudowy w zakresie wykraczającym poza teren inwestycji, bo nie wymaga tego specustawa. Byłoby to zresztą nieracjonalne, biorąc pod uwagę istotę rozwiązań ustawowych, wyjaśnioną we wcześniejszych rozważaniach. Konkludując: analizowany argument Rady jest całkowicie niejasny i sprzeczny z ustawą, nie mógł stanowić motywu podjęcia uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Wadliwość wszystkich argumentów podniesionych w zaskarżonej uchwale czyni ją niezgodną z prawem. Zasadne są również pozostałe zarzuty, jakie skarżąca postawiła zaskarżonej uchwale.

Jak już wskazano wyżej, uchwała rady gminy w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest podejmowana w ramach władztwa planistycznego, dającego organom gminy swobodę decyzyjną, jakkolwiek w pewnych granicach. Granice te wyznacza przede wszystkim konieczność ważenia interesów – indywidualnego (inwestora) oraz publicznego (społeczności lokalnej), co znajduje aksjologiczne uzasadnienie w konstytucyjnym standardzie proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Dodatkowo ustawodawca wskazał na pewne elementy, konieczne do uwzględnienia przez radę gminy, przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji. Do tych elementów należy weryfikowanie przesłanki niesprzeczności z ustaleniami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 5 ust. 3), jak również konieczność brania pod uwagę stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na

terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium (art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej).

W tym kontekście w pełni zasadnie pełnomocnik skarżącej podniósł, że w zaskarżonej uchwale próżno szukać argumentów odnoszących się do studium, czy do analizy stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy. Oznacza to, że Rada pominęła w istocie kluczowe przesłanki podejmowania uchwały w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, co dodatkowo uzasadnia konkluzję, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności.

Kwestie te są tym bardziej istotne, jeśli wziąć pod uwagę prawne uwarunkowania zagospodarowania terenu objętego wnioskiem skarżącej, wynikające z ustaleń obowiązującego studium oraz planu miejscowego. W świetle postanowień studium, teren ten mieści się na obszarze oznaczonym symbolem „MW-U – Tereny o dominującej roli mieszkalnictwa wielorodzinnego oraz usług”. Z kolei obowiązujący plan miejscowy (uchwała nr XLV/499/06 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość) przeznaczają analizowany obszar na potrzeby zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami. Zgodnie ze szczegółowymi postanowieniami planu (§ 102 ust. 6 uchwały z 26 czerwca 2006 r.) na tym terenie dopuszczone jest wprowadzanie nowej zabudowy mieszkaniowej o skali i formie architektonicznej dopasowanej do rozwiązań w sąsiednim zespole zabudowy. Dopuszczone jest także wprowadzanie usług towarzyszących podstawowej funkcji terenu, jak również budowa nowych elementów sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Wśród parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, prawodawca miejscowy zawarł następujące zasady: nakaz uwzględniania przy prowadzeniu prac budowlanych wskazanych na rysunku planu nr 2 przebiegów obowiązujących linii zabudowy; nakaz stosowania dachów o nachyleniu połaci od 30° do 45°; ograniczenie wysokości zabudowy do 15,00 m; ograniczenie ilości kondygnacji rozbudowywanych budynków do trzech kondygnacji nadziemnych (z kondygnacją w dachu włącznie); nakaz zapewnienia miejsc parkingowych wg szacunkowego wskaźnika 1,2-1,5 mp na mieszkanie; zakaz stosowania pełnych ogrodzeń, ograniczenie ich wysokości do 1,80m oraz dopuszczenie stosowania elementów betonowych do ich budowy wyłącznie w formie słupów i podmurówek.

Analiza treści wniosku wskazuje, że w istocie jedynym punktem, co do którego zachodzi niezgodność z postanowieniami planu to wysokość zabudowy (plan – do 15 m, planowana przez inwestora wysokość budynku – 16 m). Powoływana w skardze rozbieżność do ilości kondygnacji nie dotyczy wniosku, gdyż przepis planu miejscowego (§ 102 ust. 6 pkt 4 lit. d), który ogranicza dopuszczalną ilość kondygnacji, odnosi się do rozbudowy budynków istniejących, a nie do budowy budynków nowych). Niezgodność ta nie może być jednak argumentem za podjęciem uchwały odmownej, z uwagi na przywoływaną już wyżej treść art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej.

Biorąc pod uwagę z jednej strony brak odniesienia do studium i brak analizy potrzeb mieszkaniowych, z drugiej, ustalenia studium i przeznaczenie terenu inwestycji w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, zbieżną w większości parametrów z planami inwestycyjnymi skarżącej, wadliwość argumentacji Rady w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały staje się tym bardziej jaskrawa.

Powyższej oceny nie mogą zmienić argumenty podniesione w odpowiedzi na skargę. Po pierwsze, treść odpowiedzi na skargę nie może zastępować uzasadnienia uchwały. To w uzasadnieniu (lub co najmniej w aktach dokumentujących przebieg prac nad podjęciem uchwały) mają być wykazane motywy przesądzające o podjęciu przez Radę takiej, a nie innej uchwały. Argumentów tych nie można tworzyć w sposób następczy, już po zaskarżeniu uchwały. Po drugie, oczywiście uchwała jest podejmowana w granicach swobody decyzyjnej wynikającej z władztwa planistycznego gminy, ale nie oznacza to dopuszczalności podejmowania rozstrzygnięć arbitralnych, nie opartych na merytorycznych, znajdujących oparcie w przepisach prawa argumentach. Wszystkie argumenty podniesione przez Radę w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały są chybione. Wbrew twierdzeniom zawartym w odpowiedzi na skargę, próżno szukać w uzasadnieniu uchwały odniesienia się do analizy stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie miasta oraz potrzeb i możliwości rozwoju wynikających z ustaleń studium. Kwestia wyrażenia przez Radę zgody na realizację inwestycji mieszkaniowych w kilku innych przypadkach pozostaje zupełnie bez związku ze sprawą. Rada miała dokonać oceny konkretnego wniosku konkretnego inwestora, argument wyrażenia zgody na realizację innych inwestycji jest całkowicie irrelevantny. Całkowicie chybiony jest również argument odnoszący się do faktu, że inwestor nie wykazał tytułu prawnego do dysponowania niektórymi działkami objętymi wnioskiem. Taki wymóg może być formułowany dopiero na kolejnym etapie procesu inwestycyjnego – ubiegania się o pozwolenie na budowę. Kwestie tytułu prawnego do działek są zupełnie irrelevantne na etapie ustalenia lokalizacji inwestycji

mieszkańcowej, co wynika z treści art. 25 ust. 2 i 3 specustawy mieszkaniowej (uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. W odniesieniu do określonego terenu rada gminy może podjąć więcej niż jedną taką uchwałę).

Na marginesie należy odnotować, że przesłane do sądu akta sprawy są niekompletne, nie zawierają wielu istotnych dokumentów – brak jest nawet samego wniosku inwestora. Fakt, że wniosek ten jest dostępny w BIP Urzędu Miasta Zamość (umzamosc.bip.lubelskie.pl/index.php?id=203&akcja=szczegoly&p2=1580007) nie zwalnia organu z obowiązku przesłania do sądu kompletnych akt sprawy, obejmujących wszystkie dokumenty związane z procedurą podjęcia zaskarżonej uchwały.

Powyższe rozważania uzasadniają stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, jako wydanej z szeregiem wskazanych wyżej naruszeń przepisów specustawy mieszkaniowej, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. i art. 91 ust. 1 u.s.g.

Końcowo należy zauważyć, że stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały nie wyklucza ewentualnego ponownego podjęcia przez Radę Miasta Zamość uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na wniosek inwestora, jednakże uchwała ta musi być oparta na przekonujących argumentach, świadczących o należyтым wyważeniu interesów społeczności lokalnej oraz inwestora.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. Zwrot kosztów objął kwoty: 300 zł uiszczzonego wpisu od skargi, 17 zł opłaty skarbowej od pełnomocnictwa oraz 480 zł wynagrodzenia pełnomocnika skarżącego będącego radcą prawnym, którego wysokość ustalono zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265).

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.