



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 stycznia 2022 r.

Poz. 233

Sygn. akt II SA/Lu 174/21



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 września 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

| | |
|----------------|---|
| Przewodniczący | Sędzia WSA Grzegorz Grymuza |
| Sędziowie | Asesor sądowy Marcin Małek |
| | Sędzia WSA Bogusław Wiśniewski (sprawozdawca) |
| Protokolant | Referent Kinga Kościejewska |

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 21 września 2021 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Gminy Głusk

z dnia 1 grudnia 2020 r., nr XXVII/235/20 w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na działce: 158/23 wraz z inwestycją towarzyszącą na działkach: 158/44, 158/2, 158/13 w miejscowości Dominów, gm. Głusk

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały Rady Gminy Głusk z dnia 1 grudnia 2020 r., nr XXVII/235/20 w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na działce: 158/23 wraz z inwestycją towarzyszącą na działkach: 158/44, 158/2, 158/13 w miejscowości Dominów, gm. Głusk w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 174/21**Uzasadnienie**

Rada Gminy Głusk w dniu 1 grudnia 2020 r. podjęła uchwałę nr XXVII/235/20 w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na działce: 158/23, wraz z inwestycją towarzyszącą na działkach: 158/44, 158/2, 158/13, w miejscowości Dominów, gmina Głusk. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego z dnia 16 grudnia 2020 r. pod poz. 6721.

Pismem z dnia 27 stycznia 2021 r. Wojewoda Lubelski – działając jako organ nadzoru, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (aktualny t.j. - Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm. dalej jako „u.s.g.”) – zaskarżył ww. uchwałę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. Zaskarżonej uchwale organ nadzoru zarzucił istotne naruszenie art. 8 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1538, dalej jako „specustawa mieszkaniowa”), przez zawarcie w jej treści sprzecznych zapisów w zakresie części inwestycji, jaka jest przewidziana na działalność usługową.

W uzasadnieniu skargi skarżący wyjaśnił, że z art. 3 specustawy mieszkaniowej wynika, iż w ramach realizacji inwestycji mieszkaniowej istnieje możliwość realizacji działalności handlowej i usługowej w ramach wyodrębnionej części inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej bądź też samodzielnego obiektu budowlanego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 2000 m². W żadnym z tych przypadków, niezależnie od przyjętej przez inwestora koncepcji, powierzchnia użytkowa przeznaczona na działalność handlową lub usługową nie może przekroczyć 20% powierzchni użytkowej mieszkań. Powierzchnię użytkową mieszkań należy obliczyć według wskazań określonych w art. 2 pkt 6 ww. ustawy. Inwestor może, ale nie jest zobligowany, przeznaczyć część inwestycji na działalność handlową lub usługową. Z kolei przywołany wyżej przepis art. 8 ust. 1 pkt 5 specustawy mieszkaniowej stanowi, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa m. in. zakres inwestycji przeznaczonej na działalność handlową lub usługową.

Odnosząc powyższe uwagi do okoliczności niniejszej sprawy Wojewoda stwierdził, że szczegółowa analiza zaskarżonej uchwały wykazała, iż w jej treści występuje wewnętrzna sprzeczność w zakresie ustaleń dotyczących możliwości realizacji funkcji usługowej, co powoduje, iż nie jest możliwe ustalenie, czy w ramach inwestycji realizowanej w miejscowości Dominów na działce nr 158/23 będzie realizowania również działalność usługowa. Jak stanowi § 7 uchwały, ustala się dla inwestycji: 1) minimalną powierzchnię użytkową mieszkań - 25,00 m²; 2) maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań - 90,00 m²; 3) minimalną liczbę mieszkań - 70; 4) maksymalną liczbę mieszkań - 100; 5) wymagana realizacja funkcji mieszkalnej z częścią usługowo - biurową. Z pkt 5 tego paragrafu wynika natomiast, że przy realizacji inwestycji wymagana jest realizacja funkcji mieszkalnej z częścią usługowo - biurową. Jednocześnie w § 12 pkt 1 uchwały wskazano, że: „w uchwale nie określa się zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową lub usługową, gdyż inwestycja mieszkaniowa nie przewiduje wprowadzania tego typu przeznaczenia.”

W ocenie Wojewody, zestawienie powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że w zaskarżonej uchwale z jednej strony przyjęto, iż inwestycja mieszkaniowa nie będzie przeznaczona na działalność handlową lub usługową, a z drugiej strony, że przy jej realizacji wymagana jest realizacja funkcji mieszkalnej z częścią usługowo-biurową. Przywołane przepisy uchwały wykluczają się wzajemnie, co powoduje, że z uchwały nie wynika, czy w ramach inwestycji mieszkaniowej będzie prowadzona działalność usługowa.

Skarżący wyjaśnił, że w ramach procedowania wniosku o wyrażenie zgody na lokalizację przedmiotowej inwestycji mieszkaniowej - zgodnie z art. 7 ust. 12 pkt 1 specustawy mieszkaniowej - opinię w tej sprawie wyraziła Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna dla gminy Głusk. Komisja ta uchwałą nr 1 z dnia 17 września 2020 r. zaopiniowała ww. wniosek pozytywnie z uwagami, że – po pierwsze – wniosek dotyczy wyłącznie inwestycji mieszkaniowej, zaś zgodnie ze Studium powinien dotyczyć inwestycji mieszkalno-usługowej oraz – po drugie – że koncepcja budynku i zagospodarowania oprócz programu mieszkaniowego powinna (zgodnie ze Studium) zawierać propozycję również funkcji usługowej. Dodatkowo Komisja uznała, że przedstawiona koncepcja architektoniczno-urbanistyczna nie uwzględnia charakteru zabudowy ośrodka gminnego, w której ma być zlokalizowana - do czego obliguje art. 6 ust. 1 specustawy mieszkaniowej. Koncepcja zakłada bowiem realizację wyłącznie programu mieszkaniowego wielorodzinnego. Brak funkcji usługowej przynajmniej na części terenu lub w parterach obiektów mieszkalnych pozbawia zaś zespół charakteru centro-twórczego właściwego dla ośrodka gminnego.

W odpowiedzi na ww. opinię inwestor –[...], pismem z dnia 12 października 2020 r. złożył zmodyfikowany wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, uzupełniony o zapis dotyczący działalności usługowej. Dopiero wówczas Gminna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna dla gminy Głusk uchwałą nr 1 z dnia 15 października 2020 r. stwierdziła, że przedstawiona koncepcja spełnia wymogi specustawy mieszkaniowej i jako taka będzie mogła stanowić podstawę do podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

W ocenie skarżącego, z powyższych okoliczności wynika, że z uwagi na położenie nieruchomości w obszarze, który w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Głusk wskazany jest jako ośrodek gminny z planowaną zabudową mieszkaniową i usługową, kwestia uwzględnienia działalności usługowej w planowanej inwestycji była kluczowa dla wydania pozytywnej opinii przez Komisję. Prawdłowo podjęta uchwała w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie może być natomiast sprzeczna z ustaleniami Studium.

Wojewoda podkreślił, że na podstawie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor uzyskuje pozwolenie na budowę, a po zakończeniu robót budowlanych - pozwolenie na użytkowanie. Zaistniała w uchwale Rady Gminy Głusk wewnętrzna sprzeczność w zakresie określenia zakresu inwestycji przeznaczonej na działalność handlową lub usługową może natomiast uniemożliwić dokonanie oceny zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z przedmiotową uchwałą.

W odpowiedzi na skargę Wójta Gminy Głusk (reprezentowany przez radcę prawnego J. P.) uznał skargę za zasadną oraz wniósł o stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały i umorzenie postępowania. Organ gminy zgodził się z zarzutami skargi, iż w zaskarżonej uchwale nie określono zakresu inwestycji przeznaczonej na działalność usługowo-handlową, do czego zobowiązuje art. 8 ust. 1 pkt 5 specustawy mieszkaniowej, a także, że w § 12 pkt 1 uchwały omyłkowo wskazano, iż w planowanej inwestycji nie przewiduje się przeznaczenia na działalność usługowo-handlową. Organ przyznał również, że na załącznikach graficznych do uchwały nie określono skali wydruku.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Na wstępie podkreślić należy, że w myśl art. 16 ust. 1 specustawy mieszkaniowej, do skarg na uchwały w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”). Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie jej nieważności. W przeciwnym razie Sąd skargę oddala na podstawie art. 151 p.p.s.a. Zgodnie z art. 91 u.s.g., uchwała organu gminy jest nieważna, gdy jest sprzeczna z prawem. Nie każda wadliwość uchwały organu gminy jest jednak podstawą do eliminacji tej uchwały z obrotu prawnego, albowiem zgodnie z art. 91 ust. 4 u.s.g., w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Wskazane przepisy stanowią wskazówkę także dla sądu kontrolującego legalność uchwały organu gminy, w zakresie oceny, jaka wadliwość, z woli ustawodawcy, uzasadnia stwierdzenie nieważności takiego aktu. Podstawą stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy są więc jedynie istotne naruszenia prawa, a więc polegające na naruszeniu przepisów, wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Uwzględniając powyższe kryteria podczas kontroli zaskarżonej w niniejszej sprawie uchwały nr XXVII/235/20 Rady Gminy Głusk z dnia 1 grudnia 2020 r., Sąd doszedł do wniosku, że akt ten narusza prawo w stopniu dającym podstawy do stwierdzenia jego nieważności w całości. Argumenty przemawiające za taką oceną zostały przy tym trafnie wskazane w treści skargi, a ich zasadność nie jest kwestionowana przez organ gminy.

Przypomnieć należy, że zaskarżona uchwała podjęta została w trybie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tzw. specustawy mieszkaniowej). Głównym celem tej ustawy, jako instrumentu polityki mieszkaniowej, było przyjęcie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących oraz wprowadzenie szczególnych zasad lokalizacji

tych inwestycji, dla eliminacji deficytu mieszkań jako problemu społecznego. Dla realizacji tego celu, z poszanowaniem dla gminnego władztwa planistycznego, przepisy tej ustawy miały na celu umożliwienie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych w szczególności tam gdzie uchwalony plan miejscowy nie zapewnia zaspokojenia obecnych potrzeb mieszkaniowych gminy, bowiem jego zmiana jest procesem długotrwałym. Ustawodawca dla realizacji celów tej ustawy szczególnie umożliwił, na warunkach w niej określonych, także dokonywanie „korekt” planów miejscowych, jednakowoż przy zachowaniu zgodności danego zamierzenia inwestycyjnego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Warunek ten wynika wprost z art. 5 ust. 2 specustawy mieszkaniowej.

Przepis art. 25 ust. 1 specustawy mieszkaniowej formułuje natomiast zasadę związania organu właściwego do wydania pozwolenia na budowę inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej uchwałą rady gminy o ustaleniu lokalizacji tej inwestycji. Oznacza to, że treść uchwały, której zakres szczegółowo określają przepisy art. 8 i n. specustawy mieszkaniowej, muszą zostać uwzględnione w kolejnym kroku procedury, tj. znaleźć wyraz i być niesprzeczne z decyzją o pozwoleniu na budowę. Co więcej, uchwała ustalająca lokalizację inwestycji ma charakter promesy uprawniającej do późniejszego uzyskania pozwolenia na budowę na warunkach w niej określonych. Powyższe stanowisko potwierdza dodatkowo ust. 5 komentowanego artykułu, zgodnie z którym ilekroć w przepisach ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumie się przez to także uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (por. T. Filipowicz (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2019, s. 114-115).

Wobec tak istotnego wpływu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na dalszy tok procesu inwestycyjnego, w tym na samą możliwość uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę oraz na treść określonych w nim parametrów, treść takiej uchwały nie została pozostawiona dowolności organu prawodawczego gminy, lecz jej niezbędne elementy zostały enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę w art. 8 ust. 1 specustawy mieszkaniowej. Pominięcie któregośkolwiek z tych elementów powoduje, że uchwała taka nie może być ona uznana za prawnie podjętą, a tym samym za skuteczną. W konsekwencji brak zachowania tych warunków, a pomimo to podjęcie przez radę gminy pozytywnej dla inwestora uchwały, należy traktować jako obarczenie jej kardynalną wadą odpowiadającą przesłance nieważności uchwały (por. T. Filipowicz (red.), *op.cit.*, s. 67-68).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 5 specustawy mieszkaniowej, do obligatoryjnych elementów uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej należy określenie zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową lub usługową. Jak słusznie zauważył skarżący określenie tego parametru winno nastąpić z uwzględnieniem art. 3 cyt. ustawy, określającego szczegółowe warunki prowadzenia działalności handlowej i usługowej w ramach inwestycji mieszkaniowej, poprzez zastrzeżenie możliwości jej prowadzenia jedynie w ramach wyodrębnionej części inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej (pkt 1) lub samodzielnego obiektu budowlanego o powierzchni sprzedaży nie większej niż 2000 m² (pkt 2), z dodatkowym warunkiem, że powierzchnia użytkowa przeznaczona na działalność handlową lub usługową nie przekroczy 20% powierzchni użytkowej mieszkań.

Analiza treści zaskarżonej uchwały prowadzi do wniosku, że wynikający z art. 8 ust. 1 pkt 5 specustawy mieszkaniowej wymóg co do określenia zakresu inwestycji przeznaczonego na działalność handlową lub usługową, nie został przez Radę Gminy Głusk spełniony. Uchwała ta nie zawiera bowiem określonej wprost powierzchni inwestycji przeznaczonej na tego rodzaju działalność. O zachowaniu tego wymogu nie może natomiast świadczyć fakt, że w oparciu o określoną w § 8 pkt 2 uchwały łączną powierzchnię użytkową mieszkań możliwe jest ustalenie maksymalnej powierzchni, jaka mogłaby zostać przeznaczona na działalność handlowo-usługową. To bowiem w gestii rady gminy pozostaje określenie powierzchni inwestycji przeznaczonej na tę działalność, zaś ograniczenie tej powierzchni określone art. 3 specustawy mieszkaniowej (jako do 20% powierzchni użytkowej mieszkań), nie wyklucza możliwości ustalenia tego parametru w konkretnej sprawie na niższym poziomie., skoro w świetle ww. przepisu dopuszczalna jest nawet całkowita rezygnacja z takowego przeznaczenia części inwestycji.

Dodatkowo trafnie wytknął Wojewoda, że również w kwestii samego przeznaczenia części inwestycji mieszkaniowej objętej zaskarżoną uchwałą na działalność handlowo-usługową, zaskarżona uchwała nie pozwala na jednoznaczne odczytanie woli organu prawodawczego gminy, albowiem zawiera w tym zakresie wewnętrzną sprzeczność. Wynika ona z zestawienia treści § 7 pkt 5 uchwały, w myśl którego dla przedmiotowej inwestycji jest „wymagana realizacja funkcji mieszkaniowej z częścią usługowo-biurową”, z treścią § 12 pkt 1 uchwały, który stanowi, że: „W uchwale nie określa się zakresu inwestycji przeznaczonego

na działalność handlową lub usługową, gdyż inwestycja mieszkaniowa nie przewiduje wprowadzenia tego typu przeznaczenia”. Przywołane przepisy uchwały wykluczają się zatem wzajemnie. Jednocześnie treść § 12 pkt 1 uchwały narusza art. 5 ust. 2 specustawy mieszkaniowej, pozostając - jak trafnie wytknął organ nadzoru - w sprzeczności z postanowieniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla gminy Głusk, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Głusk nr XVII/149/20 z dnia 27 stycznia 2020 r. W świetle bowiem zapisów Studium, teren planowanej inwestycji przeznaczony jest pod zabudowę mieszkaniowo – usługową centrum gminnego (symbol MU), co wyklucza możliwość ustalenia lokalizacji na tym terenie inwestycji mieszkaniowej z całkowitym wykluczeniem towarzyszącej jej funkcji usługowej. Dodatkowo § 12 pkt 1 uchwały pozostaje w sprzeczności z samym wnioskiem inwestora, uzupełnionym pismem z dnia 12 października 2020 r. o zapis przewidujący realizację w ramach inwestycji funkcji usługowej, a także z opinią Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej dla gminy Głusk, wyrażonej w trybie art. 7 pkt 13 specustawy mieszkaniowej w drodze uchwały nr i z dnia 15 października 2020 r., która to pozytywna opinia była przez Komisję uwarunkowana właśnie przeznaczeniem części przedmiotowej inwestycji na działalność usługową.

Z tych wszystkich względów, wobec opisanych istotnych wad zaskarżonej uchwały wynikających z wzajemnej sprzeczności zawartych w niej postanowień odnośnie przeznaczenia części planowanej inwestycji mieszkaniowej na działalność handlowo-usługową oraz pominięcia w treści uchwały obligatoryjnego elementu przewidzianego w art. 8 ust. 1 pkt 5 specustawy mieszkaniowej, tj. określenia zakresu inwestycji przeznaczonej na tę działalność, konieczne jest twierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, zgodnie z wnioskami obu stron niniejszego postępowania.

Mając to na uwadze Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł, jak w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.