



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.281.2022.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, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 351/LI/22 Rady Miejskiej w Żurominie z 17 października 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Malinowej w Żurominie (budynek nr 1, 2, 6)”.

Uzasadnienie

Na sesji 17 października 2022 r. Rada Miejska w Żurominie podjęła uchwałę Nr 351/LI/22 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Malinowej w Żurominie (budynek nr 1, 2, 6)”.

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 szczególności 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 Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym z 29 lipca 2022 r., znak: WNP-I.4131.173.2022.RM stwierdził nieważność uchwały Nr 331/XLVI/2022 Rady Miejskiej w Żurominie z 28 czerwca 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Malinowej/Wyzwolenia w Żurominie (budynek nr 1, 2, 6)” dotyczącej tej samej inwestycji.

Analiza podjętej uchwały oraz przeprowadzone postępowanie wyjaśniające wskazuje, że 5 września 2022 r., inwestor, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, MK INWESTYCJE

R. Mendalka, M. Keller Spółka jawna, wystąpił z wnioskiem, o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w trybie ww. ustawy. Planowana inwestycja dotyczyła części działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 199/2 i 182/12 z obrębu Żuromin, przy ul. Malinowej i Wyzwolenia w Żurominie i polegać miała na *budowie trzech budynków mieszkaniowych w zabudowie wielorodzinnej o pięciu kondygnacjach nadziemnych oraz jednej podziemnej z przeznaczeniem na parking, piwnice lokatorskie, pomieszczenia techniczne i porządkowe.*

Jednocześnie z pisma z 7 listopada 2022 r. Starosty Żuromińskiego znak: I.6740.1.198.2020.AM, stanowiącego odpowiedź na wystąpienie Wojewody Mazowieckiego z 31 października 2022 r. znak: WNP-I.4130.713.2022.RM, dotyczące ww. działek, a także stanowiska inwestora, datowanego (błędnie) na 4 października 2022 r., przekazanego przy piśmie Burmistrza Gminy i Miasta Żuromin z 7 listopada 2022 r. znak: GGNRiPP.6721.5.2022 stanowiącego odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego z 3 listopada 2022 r. znak: WNP-I.4131281.2022 o wszczęciu postępowania nadzorczego wynika, że:

- Starosta Żuromiński, 4 listopada 2020 r., decyzją nr 267/2020 zatwierdził projekt budowlany i udzielił inwestorowi pozwolenia na budowę, obejmującego budowę dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych z garażami podziemnymi wraz z infrastrukturą towarzyszącą zlokalizowanych w Żurominie przy ul. Wyzwolenia/Malinowa, na działkach o numerach ewidencyjnych 199/1 i 199/2 położonych w miejscowości Żuromin, gmina Żuromin; przedmiotowa decyzja (wraz z postanowieniem Starosty Żuromińskiego z 10 grudnia 2020 r. znak: I.6740.1.198.2020.AM), w dacie podjęcia uchwały, była ostateczna i prawomocna;
- Starosta Żuromiński decyzją nr 26/2021 z 27 stycznia 2021 r. znak I.6740.1.198.2020.AM dokonał zmiany decyzji nr 267/2020 z 4 listopada 2020 r. wprowadzając projekt budowlany zamienny budowy dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych z garażami podziemnymi, wraz z infrastrukturą towarzyszącą (bez przyłączy) zlokalizowanych w Żurominie przy ul. Wyzwolenia/Malinowa, na działkach o numerach ewidencyjnych 199/1, 199/2, 182/12; przedmiotowa decyzja, w dacie podjęcia uchwały, była ostateczna i prawomocna;
- pismem z 18 listopada 2021 r. Starosta Żuromiński zwrócił się do Wojewody Mazowieckiego o dokonanie z urzędu oceny ww. decyzji, pod kątem zgodności z przepisami prawa;
- postanowieniem nr 204/OPON/2022 z 16 maja 2022r. Wojewoda Mazowiecki wstrzymał wykonanie decyzji Starosty Żuromińskiego Nr 267/2020 z 4 listopada 2020 r., znak:

- I.6740.1.198.2020.AM, przy czym na powyższe postanowienie inwestor złożył zażalenie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie;
- decyzją nr 422/OPON/2022 z 16 maja 2022 r. Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność decyzji Starosty Żuromińskiego nr 267/2020 z 4 listopada 2020 r., znak: I.6740.1.198.2020.AM, przy czym inwestor odwołał się od powyższej decyzji do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie; na dzień podjęcia uchwały lokalizacyjnej postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone;
 - pismem z 6 czerwca 2022 r. Starosta Żuromiński wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o stwierdzenie nieważności decyzji nr 26/2021 z 27 stycznia 2021 r. znak I.6740.1.198.2020.AM;
 - 26 września 2022 r. Starosta Żuromiński otrzymał zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego, z 19 września 2022 r. znak: WI-II.7840.48.16.2022.AP, o wszczęciu postępowania, w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji nr 26/2021 z 27 stycznia 2021 r.;
 - Starosta Żuromiński decyzją nr 107/2021 z 4 maja 2021 r. znak I.6740.1.291.2020.AM zatwierdził projekt zagospodarowania terenu oraz projekt architektoniczno - budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego, oznaczonego nr 6, z garażem podziemnym i pięcioma kondygnacjami nadziemnymi; przedmiotowa decyzja stała się ostateczna 24 maja 2021 r.
 - pismem z 18 listopada 2021 r. Starosta Żuromiński zwrócił się do Wojewody Mazowieckiego o dokonanie z urzędu oceny ww. decyzji, pod kątem zgodności z przepisami prawa;
 - postanowieniem nr 203/OPON/2022 z 16 maja 2022 r. Wojewoda Mazowiecki wstrzymał wykonanie decyzji Starosty Żuromińskiego Nr 107/2021 z 4 maja 2021r., znak: I.6740.1.291.2020.AM, przy czym na powyższe postanowienie inwestor złożył zażalenie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie;
 - decyzją nr 424/OPON/2022 z 17 maja 2022 r. Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność decyzji Starosty Żuromińskiego nr 107/2021 z 4 maja 2021r., znak: I.6740.1.291.2020.AM, przy czym inwestor odwołał się od powyższej decyzji do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Warszawie; na dzień podjęcia uchwały lokalizacyjnej postępowanie odwoławcze nie zostało zakończone.

Z analizy przywołanych powyżej dokumentów, a także stanowisk inwestora oraz organów właściwych w sprawie wynika, że w granicach terenu objętego inwestycją mieszkaniową inwestor uzyskał już stosowne pozwolenia na realizację przedsięwzięcia tożsamego z przedmiotem

inwestycji określonej w uchwale Nr 351/LI/22 Rady Miejskiej w Żurominie z 17 października 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Malinowej w Żurominie (budynek nr 1, 2, 6)”.

Ponadto Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Żurominie pismem z 4 listopada 2022 r. znak: PINB.0110.84.2022, stanowiącym odpowiedź na wniosek Wojewody Mazowieckiego z 31 października 2022 r. znak: WNP-I.4130.713.2022.RM, dotyczący inwestycji mieszkaniowej zlokalizowanej w Żurominie przy ulicy Malinowej na działkach numer ewidencyjny 199/2 i 182/12, tj. w zakresie budynku nr 1, 2 i 6 poinformował, że: „na podstawie dokonanych w dniu 3.11.2022r. oględzin wskazanej inwestycji mieszkaniowej połączonych z weryfikacją zapisów w dziennikach budowy z przebiegu prac budowlanych przy realizacji inwestycji ustalono stan zaawansowania ww. inwestycji, który na dzień 17 października 2022r. – tj. dzień podjęcia przez Radę Miejską w Żurominie uchwały nr 351/LI/22 przedstawia się następująco: **dla budynku nr 1 – zrealizowano budynek o V kondygnacjach nadziemnych i jednej kondygnacji podziemnej.** W budynku trwają prace wykończeniowe zarówno na zewnątrz budynku jak i jego wnętrzach, nie rozpoczęto zagospodarowywania terenu wokół budynku, **dla budynku nr 2 – zrealizowano budynek o V kondygnacjach nadziemnych i jednej kondygnacji podziemnej.** W budynku trwają prace wykończeniowe zarówno na zewnątrz budynku jak i jego wnętrzach, nie rozpoczęto zagospodarowywania terenu wokół budynku, dla budynku nr 6 - nie rozpoczęto realizacji budynku.”.

Powyższe wynika również ze stanowiska inwestora zaprezentowanego w piśmie, datowanym na 4 października 2022 r., przekazanego przy piśmie Burmistrza Gminy i Miasta Żuromin z 7 listopada 2022 r. znak: GGNRiPP.6721.5.2022, w którym wskazano, że na dzień podjęcia uchwały w trakcie budowy znajdowały się dwa budynki mieszkalne wielorodzinne, których stan zaawansowania prac określony został w następujący sposób:

- Budynek nr 1:
 - stan surowy zamknięty z wykonaniem ścian rozdzielających lokale mieszkalne oraz wykonaniem ścianek w lokalach mieszkalnych, w tym montaż stolarki okiennej i drzwiowej (1 kondygnacja podziemna oraz 5 kondygnacji nadziemnych);
 - pokrycie dachu;
 - izolacje przeciwwodne i przeciwwilgociowe zewnętrzne budynku;
 - ocieplenie ścian zewnętrznych (stan zaawansowania prac 95%);

- instalacje elektryczne (ponad 90%);
 - instalacje wodno – kanalizacyjne (90%);
 - instalacja centralnego ogrzewania;
 - instalacja wentylacji mieszkań i hali garażowej;
 - tynki wewnętrzne;
 - izolacje przeciwwilgociowe i termiczne posadzek;
 - posadzki betonowe;
 - gładzie i roboty malarskie w częściach wspólnych (ponad 60%);
 - okładziny schodów i posadzek w częściach wspólnych (ponad 75%).
- Budynek nr 2:
- stan surowy zamknięty z wykonaniem ścian rozdzielających lokale mieszkalne oraz wykonaniem ścianek w lokalach mieszkalnych, w tym montaż stolarki okiennej i drzwiowej (1 kondygnacja podziemna oraz 5 kondygnacji nadziemnych);
 - pokrycie dachu;
 - izolacje przeciwwodne i przeciwwilgociowe zewnętrzne budynku;
 - ocieplenie ścian zewnętrznych (stan zaawansowania prac 25%);
 - instalacje elektryczne (ponad 50%);
 - instalacje wodno – kanalizacyjne (50%);
 - instalacja centralnego ogrzewania (20%);
 - instalacja wentylacji mieszkań i hali garażowej (40%);
 - tynki wewnętrzne (50%);
 - izolacje przeciwwilgociowe i termiczne posadzek (20%);
 - posadzki betonowe (20%).

Biorąc pod uwagę fakt, iż w przedmiotowej sprawie udzielone zostały pozwolenia na budowę tożsame z parametrami oraz usytuowaniem zgodnym z podjętą uchwałą Nr 351/LI/22 Rady Miejskiej w Żurominie z 17 października 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Malinowej w Żurominie (budynek nr 1, 2, 6)”, przy czym w przypadku dwóch budynków stwierdzono, że budynki te już istnieją, a w ich obrębie prowadzone są jedynie prace wykończeniowe, organ nadzoru wskazuje na następujące okoliczności faktyczne i prawne mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wprowadziła nowe definicje pojęć użytych w tej ustawie, których rozumienie jest kluczowe dla poprawnego stosowania przepisów tego aktu. Powyższe wynika, z użytego w zdaniu wprowadzającym do art. 2 zwrotu „użyte w ustawie określenia oznaczają”.

Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: (...) 2) inwestycja mieszkaniowa - **przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstaną budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynki mieszkalne jednorodzinne o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac; inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową.**”.

Kluczowym dla zaliczenia danej inwestycji do inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu ww. ustawy, jest więc weryfikacja zarówno **ustawowo określonych limitów ilościowych łącznej liczby lokali mieszkalnych w przypadku budynków wielorodzinnych oraz liczby budynków w przypadku budynków jednorodzinnych, a także sposób ich powstawania.** Z powyższej definicji wynika, iż inwestor by mógł skorzystać z dobrodziejstwa ustawy **musi wybudować**, lub w wyniku prowadzonej inwestycji mieszkaniowej, **musi zmienić** sposób użytkowania lokali o innych funkcjach na funkcje mieszkalne, **w liczbie nie mniejszej niż 25**, przy czym nie chodzi tu o lokale mieszkalne, jako takie w ogóle, **ale takie które powstaną w wyniku realizacji inwestycji mieszkaniowej. Ustawodawca nie przewidział przy tym możliwości bilansowania już istniejących lokali mieszkalnych, ani ujmowania lokali mieszkalnych już budowanych (będących w trakcie realizacji), w tym także na podstawie ogólnych zasad określonych w przepisach ustawy Prawo budowlane, bowiem celem ustawy jest powstanie NOWYCH, a więc jeszcze nieistniejących tj. niezbudowanych mieszkań, które będą realizowane w trybie tejże ustawy, w liczbie określonej wprost w art. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Nie chodzi zatem o ujmowanie, w ramach inwestycji mieszkaniowej, lokali już istniejących, bądź lokali pozostających, dopiero w budowie. Ponadto ustawodawca wprost odnosi je do „nowych” lokali a więc odnosi je do lokali, które powstaną w wyniku realizacji inwestycji mieszkaniowej.**

Organ nadzoru wskazuje, że w ramach definicji inwestycji mieszkaniowej, ustawodawca w sposób świadomy posługuje się czasem przyszłym, co wprost wskazuje na powstanie nowych lokali mieszkalnych. **Ustawodawca jednoznacznie określił również minimalną liczbę lokali mieszkalnych, w ramach inwestycji mieszkaniowej, która musi powstać. Inwestycją będzie zatem przedsięwzięcie w wyniku którego powstanie, a nie już istnieje, czy jest w trakcie budowy, odpowiednia liczba lokali mieszkalnych (w wymiarze 25).**

Zgodnie z internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego PWN:

- *przedsięwzięcie* to «projekt, działanie podjęte w jakimś celu»;
- *przedsięwziąć* — przedsiębrać to «zdecydować się na wykonanie czegoś».

Z kolei zgodnie z internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego PWN pod red. W. Doroszewskiego *przedsięwzięcie* to «rzecz przedsięwzięta, zamierzona, postanowiona, realizowana», bądź też «zamiar, postanowienie».

Powyższe oznacza, iż przez *przedsięwzięcie* należy rozumieć taki projekt, **w wyniku którego dopiero powstanie co najmniej 25 lokali mieszkalnych**, a nie do którego zostaną wliczone inne już wybudowane i oddane do użytkowania mieszkania, **czy też inne lokale będące dopiero w budowie, czy też objęte co najwyżej decyzją o pozwoleniu na budowę**, co wynika wprost z definicji zawartej w art. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż ustawodawca dopuścił by łączna liczba lokali mieszkalnych powstałych w wyniku realizacji inwestycji mieszkaniowej odnosiła się także do więcej niż do jednego budynku wielorodzinnego. Na powyższe wskazuje definicja *inwestycji mieszkaniowej* zawarta w art. 2 pkt 2 spec ustawy mieszkaniowej, w brzmieniu: „**przedsięwzięcie obejmujące (...) zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstaną budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25**”.

Skoro jednak w art. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, posłużono się pojęciami: *budowa, zmiana sposobu użytkowania* lub *przebudowa*, zaś w art. 1 ust. 3 określono, iż w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się ustawę Prawo budowlane, to znaczenia ww. pojęć należy poszukiwać na gruncie przepisów tejże ustawy.

Pojęcie *budowa* zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, w ramach art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane i oznacza wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Z kolei przez *przebudowę*, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane, należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych **istniejącego obiektu budowlanego**, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

Przebudowa, w sposób jednoznaczny, odnosi się zatem do istniejącego już budynku, nie zaś budynku, który dopiero powstaje. Analogicznie *zmiana sposobu użytkowania*, zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 2 i art. 71 ustawy Prawo budowlane, również odnosi się do już istniejącego budynku, który użytkowany był pierwotnie na inne cele, np. na cele usługowe. Użytkowanie odnosi się zatem do faktycznych czynności, a więc odnosi się do realnych istniejących lokali, tj. odnosi się do lokali użytkowanych, bądź przyjętych do użytkowania, nie zaś lokali będących dopiero w budowie, czy też lokali, które być może dopiero mają powstać, w związku z faktem uzyskania pozwolenia na budowę.

Na powyższe wskazuje również stanowisko doktryny, w tym m.in. w komentarzu do ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących pod red. Tomasza Filipowicza, publ. WKP 2019, w którym stwierdzono m.in., że: „2. W dalszej części słowniczka definiuje się pojęcia *inwestycji mieszkaniowej* oraz *inwestycji towarzyszącej*. *Inwestycja mieszkaniowa* to inwestycja, która leży w centrum uwagi komentowanej ustawy (właśnie ze względu na uznaną przez ustawodawcę konieczność doprowadzenia do przyspieszenia tych inwestycji niezbędna stała się komentowana regulacja). Inwestycje towarzyszące nie należą do podstawowych, może się jednak okazać celowe ich wprowadzenie jako uzupełnienie podstawowej inwestycji, czyli inwestycji mieszkaniowej. 3. Przechodząc do konkretów, trzeba zauważyć, że w słowniczku wskazuje się, iż inwestycja mieszkaniowa oznacza przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstanie budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne **o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25** lub 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty

budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac. Jest to zatem przedsięwzięcie budowlane zamierzone przez inwestora względnie już przez niego realizowane. **Polega ono na realizacji nowych obiektów budowlanych przeznaczonych na cele mieszkaniowe, na zmianie przeznaczenia obiektów dotychczas wykorzystywanych (użytkowanych) na cele niemieszkaniowe tak, aby powstały nowe lokale mieszkalne, względnie w tym celu dokonanie przebudowy obiektów istniejących.** Definicja zawiera również ograniczenie co do liczby budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych. **Budynek mieszkalny wielorodzinny, aby mógł być zakwalifikowany do objęcia specustawą, musi mieć nie mniej niż 25 lokali. Nie ma przy tym ustawowego ograniczenia co do liczby takich budynków.** Istnieje natomiast ograniczenie w odniesieniu do budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Inwestor musi podjąć się inwestowania w zakresie co najmniej 10 budynków jednorodzinnych. **Oznacza to, że inwestor przystępujący do inwestowania w obrębie budynku mieszkalnego wielorodzinnego o liczbie lokali niższej niż 25, lub mniejszej niż 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, nie może skorzystać z regulacji komentowanej specustawy, a jego zamierzenie budowlane będzie podlegać unormowaniom zawartym w ogólnych przepisach normujących inwestycje budowlane.** Inwestor może podjąć się realizacji inwestycji, o których mowa w przepisach komentowanej ustawy, jako całkowicie nowego zamierzenia budowlanego. **Może jednak także wykorzystać już istniejący obiekt/obiekty i doprowadzić do takiej ich przebudowy, która sprostą wymogom komentowanej ustawy.** Ustawodawca przewidział również możliwość zmiany sposobu użytkowania obiektu/obiektów o charakterze niemieszkalnym z przeznaczeniem na inwestycję mieszkaniową i obiekt towarzyszący.”.

Inwestycją mieszkaniową będzie mogła być zatem objęta taka inwestycja, która może wykorzystać już istniejący obiekt, który w wyniku zmiany sposobu użytkowania, skutkuje powstaniem lokali mieszkalnych i sprostą wymogom ustawy, co wiąże się m.in. z powstaniem nowej określonej ustawowo liczby lokali mieszkalnych, które w przypadku budynków wielorodzinnych wynosić ma nie mniej niż 25.

Również w komentarzu Martyny Sługockiej pt. „Specustawa mieszkaniowa – przewodnik dla gmin” publ. LEX/el. 2018 wskazano, iż: „Ustawa z 5.07.2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących – dalej u.u.p.r.i. – **wprowadziła nowe definicje, których rozumienie jest kluczowe dla poprawnego stosowania przepisów tego aktu.** Warto jednocześnie zaznaczyć, że są to pojęcia określone tylko na potrzeby specustawy

*mieszkaniowej. Wskazuje na to użyty w art. 2 u.u.p.r.i. zwrot „użyte w ustawie określenia oznaczają”. (...) Kolejnym, zupełnie nowym pojęciem zdefiniowanym w specustawie mieszkaniowej, jest inwestycja mieszkaniowa. Zgodnie z art. 2 pkt 2 u.u.p.r.i. jest to przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstaną budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynki mieszkalne jednorodzinne o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac; inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową. **Zatem pierwszą rzeczą, jaką powinna ocenić gmina, jest sprawdzenie, czy inwestycja mieszkaniowa spełnia kryteria wskazane w tym przepisie, czyli: - polega na budowie, przebudowie lub zmianie sposobu użytkowania budynku lub jego części, - obejmuje budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25** lub budynki mieszkalne jednorodzinne o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, - mieszczą się w niej także urządzenia budowlane związane z inwestycją, - obejmuje drogi wewnętrzne, - dotyczy także robót budowlanych niezbędnych do obsługi oraz prawidłowego wykonania powyższych prac. Tego rodzaju oceny nie da się jednak dokonać w oderwaniu, w szczególności, od przepisów ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane – dalej pr. bud. – oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W pierwszej kolejności gmina musi pamiętać, że część użytych w specustawie mieszkaniowej pojęć zostało zdefiniowanych w Prawie budowlanym. Zgodnie z art. 3 pkt 6 pr. bud. przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Natomiast przebudowa to wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji (w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego – art. 3 pkt 7a pr. bud.). Budynek mieszkalny jednorodzinny został zdefiniowany w art. 3 pkt 2a pr. bud. jako budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej*

nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Budynek mieszkalny wielorodzinny nie został wprawdzie nigdzie zdefiniowany, ale z definicji budynku jednorodzinnego należy wyciągnąć wniosek, że będzie to przede wszystkim budynek o więcej niż dwóch lokalach mieszkalnych.”.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie wydano już pozwolenia na budowę, w oparciu o które zrealizowano już dwa budynki wielorodzinne, które nie zostały jedynie oddane do użytkowania, m.in. z uwagi na prowadzone prace wykończeniowe.

Należy przy tym zauważyć, że sama ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących jest wyjątkiem od „zwykłych” zasad realizacji inwestycji w oparciu o normy wynikające z ustawy Prawo budowlane i tym samym nie może podlegać wykładni rozszerzającej (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 września 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1273/20). **Tym samym, jak wielokrotnie wskazywało orzecznictwo, wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco** - *exceptiones non sunt extendendae* (tak też: uchwała SN z 4 stycznia 2001 r., w sprawie sygn. akt III ZP 26/00, publ. OSNP 2001/14/455; uchwała składu 7 sędziów NSA z 24 listopada 2003 r., w sprawie sygn. akt FPS 9/03, publ. ONSA 2004/2/45; L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 179 – 180).

Ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących nie została stworzona jedynie na potrzeby ostatniego etapu prowadzenia procesu inwestycyjnego, którym jest formalne oddanie budynku do użytkowania, lecz w celu budowy nowych lokali, bądź przebudowy, czy też zmiany sposobu użytkowania już istniejących budynków, w wyniku których powstaną nowe lokale mieszkalne.

Należy przy tym zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określa ona m.in. zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji, przy czym w zakresie w nią nieuregulowanym zastosowanie mają przepisy ustawy Prawo budowlane.

Powyższe oznacza, że inwestor winien, co do zasady, w sposób chronologiczny, wykonać określone czynności, które zmierzać będą do realizacji planowanego zamierzenia inwestycyjnego. Pierwszym etapem prowadzenia inwestycji, w trybie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji

inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, jest zatem sporządzenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, uzasadniającej rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana, stosownie do wymogów określonych w art. 6 tejże ustawy, co znajduje swoje potwierdzenie także w art. 7 ust. 8 pkt 1 ww. ustawy.

W następnej kolejności, stosownie do wymogu art. 7 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, jest złożenie do właściwej miejscowo rady gminy wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, spełniającego wymogi określone w art. 7 ust. 2 – 8, przy uwzględnieniu art. 5 ww. ustawy.

Po złożeniu przez inwestora wniosku, o którym mowa powyżej, organ wykonawczy gminy podejmuje określone czynności proceduralne, o których mowa w art. 7 ust. 9 – 18 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, składające się na ściśle określony i limitowany tryb podjęcia uchwały lokalizacyjnej.

W efekcie przeprowadzonej przez organ wykonawczy gminy procedury, stosownie do dyspozycji art. 8 w związku z art. 7 ust. 1, właściwa miejscowo rada gminy podejmuje uchwałę o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej (odpowiednio inwestycji towarzyszącej), która to uchwała, na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, wiąże organ wydający pozwolenie na budowę.

Z przytoczonych powyżej przepisów wprost wynika, że to uchwała lokalizacyjna winna być wydana przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Należy przy tym zwrócić uwagę na istotne podobieństwa łączące uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503, z późn. zm.). Oba te dokumenty są przede wszystkim aktami konkretyzującymi normy prawa powszechnie obowiązującego dla wskazanego terenu w związku z planowaną inwestycją mieszkaniową, będącymi potwierdzeniem dopuszczalności zamierzenia realizowanego na określonym terenie (tak: zob. *Z. Niewiadomski* (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 543–544).

Stąd, jak podkreśla się w doktrynie, przewidziane w art. 25 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, rozwiązania prawne są analogiczne bądź zbliżone do regulacji zawartych w ustawie o p.z.p. w ramach art. 55 oraz art. 63 ust. 1 i 2. O wspólnych cechach decyduje (tak też w: komentarz do art. 25 Specustawy mieszkaniowej, red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis), m.in. fakt, iż:

- uchwała lokalizacyjna sytuuje inwestycję mieszkaniową **na konkretnym terenie**, po ustaleniu **konkretnych warunków jej lokalizacji**, tzn. jest aktem konkretnym, który przesądza o legalności zamierzenia inwestycyjnego w wyżej opisanym zakresie;
- uchwała, jakkolwiek wydawana jest na wniosek konkretnego inwestora, który jako jedyny może się nią posłużyć w postępowaniu dotyczącym pozwolenia na budowę, to jednak nie zawiera rozstrzygnięcia dotyczącego podmiotu inwestora, tzn. jest aktem generalnym, który nie określa statusu materialnoprawnego inwestora;
- uchwała ma charakter rzeczowy, co oznacza, że **odnosi się ona do konkretnego terenu inwestycji**, stąd też wymogiem formalnym wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest m.in. określenie granic terenu objętego wnioskiem (vide art. 7 ust. 7 pkt 1 ustawy), wykazanie nieruchomości, o których mowa w art. 7 ust. 7 pkt 8, 9 i 10, co ma następnie odzwierciedlenie w treści uchwały w związku z art. 8 ust. 1 pkt 2, 9, 10 i 11.

Ustawowy wymóg związania organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oznacza brak możliwości odmiennego kształtowania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej warunków określonych uchwałą (por. A. *Despot-Mładanowicz*, (w:) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. *Wierzbowski*, A. *Plucińska-Filipowicz*, Warszawa 2018, s. 659). Jak wskazano w cytowanym już powyżej komentarzu do art. 25 Specustawy mieszkaniowej (red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis): **„Oznacza to również konieczność zachowania „tożsamości terenu inwestycji”. Jak wskazano w literaturze, nie jest dopuszczalne „ani dzielenie terenu inwestycji na kilka pozwoleń na budowę, ani objęcie jednym pozwoleniem na budowę inwestycji podlegających pod więcej niż jedną decyzję lokalizacyjną. Stanowisko to wynika z faktu, że wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (podobnie jak decyzji o warunkach zabudowy) poprzedzone jest szczegółowym i rozbudowanym postępowaniem wyjaśniającym, przeprowadzonym adekwatnie do inwestycji wskazanej we**

wniosku inwestora oceniającym jej wielkość, zakres, oddziaływanie na otoczenie itd. Decyzja zawiera warunki konieczne do spełnienia dla całej inwestycji, wskaźniki powierzchni zabudowy, liczbę miejsc parkingowych itd. Podział terenu inwestycji pomiędzy różne decyzje o pozwoleniu na budowę uniemożliwia zachowanie tych warunków. Zmianę sposobu wykonania warunków lokalizacji może spowodować również wydanie wspólnego pozwolenia na budowę dla przedsięwzięć objętych osobnymi decyzjami lokalizacyjnymi. Przepis zawarty w art. 55 PlanZagospU należy zatem stosować zgodnie z jego literalnym brzmieniem, zakładając, że jeśli ustawodawca przewidywałby wyjątki od tej zasady, byłoby to wprost zapisane w ustawie” [Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne...*, s. 479–480]. W związku z tym, że art. 25 ust. 1 InwestMieszkU w swej treści odpowiada art. 55 PlanZagospU, to przedstawiony powyżej komentarz zachowuje aktualność także wobec normy wynikającej z art. 25 ust. 1 InwestMieszkU, w tym również w zakresie ustawowych wyjątków od zasady związania organu administracji architektoniczno-budowlanej uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Dla inwestycji mieszkaniowych realizowanych (lokalizowanych) w trybie InwestMieszkU takim quasi-wyjątkiem może być art. 25 ust. 7 InwestMieszkU i wymieniony w nim przypadek, w którym zmiana oznaczenia nieruchomości nie pociąga za sobą konieczności ponowienia procedury pozyskania nowej uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i nie stanowi przeszkody do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.”.

Ustawodawca, w ramach przepisu art. 25 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących umożliwił co prawda w odniesieniu do tego samego terenu podjęcie więcej niż jednej uchwały lokalizacyjnej, jednakże zastrzegł, w ramach ust. 4, iż uzyskanie pozwolenia na budowę w oparciu o taką uchwałą skutkuje w ten sposób, że „pozostałe uchwały wydane w odniesieniu do tego samego terenu wygasają”.

Innymi słowy, w odniesieniu do tego samego terenu inwestycji można uzyskać dowolną liczbę uchwał lokalizacyjnych, jednakże tylko jedna z nich może być wykorzystana („skonsumowana”) w procesie inwestycyjnym.

Także w tym przypadku należy zwrócić uwagę na analogie, co do skutków prawnych, rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę w ramach art. 65 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z ww. przepisów wprost wynika, że zamiarem ustawodawcy jest derogacja tych uchwał lokalizacyjnych i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które nie stanowiły faktycznej podstawy prawnej do uzyskania pozwolenia na budowę, po jego udzieleniu.

Powyższe związane jest z uniknięciem sytuacji, w ramach której w odniesieniu do jednego terenu inwestycji udzielone zostaną odrębne pozwolenia na budowę. Należy przy tym zauważyć, że usytuowanie dwu, lub więcej zamierzeń inwestycyjnych, dokładnie w tym samym miejscu, będzie powodować powstanie w stosunku do wniosku, który zostanie rozpatrzony, jako późniejszy wystąpienie przesłanki nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, określonej w art. 156 § 1 pkt 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000), jako wydanej na skutek rozpoznania wniosku inwestora w tożsamej sprawie rozstrzygniętej wcześniejszą decyzją. Wniosek inwestora odnoszący się do terenu nieruchomości, który został już objęty decyzją o pozwoleniu na budowę, będzie powodował powstanie sytuacji, że pomiędzy pierwotną decyzją o pozwoleniu na budowę, a nową decyzją dotyczącą tego samego terenu, zachodzić będzie tożsamość określona w art. 156 § 1 pkt 3 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Tożsamość sprawy związana zatem będzie z wystąpieniem tego samego inwestora (podmiotu) co w sprawie już rozstrzygniętej, niezmieniony stan prawny i stan faktyczny – tożsamość miejsca planowanego zamierzenia na nieruchomości. Wydanie przez organ decyzji, zgodnie z wnioskiem inwestora, byłoby rozpatrzeniem sprawy poprzednio rozstrzygniętej decyzją ostateczną i naruszeniem przez organ zasady powagi rzeczy osądzonej.

Tożsamość sprawy oznacza przy tym sytuację, kiedy w sprawie występują te same podmioty, dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy (tak też w: wyroku NSA z 28 listopada 2000 r., I SA/Ka 1458/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto w przedmiotowej sprawie uchwała lokalizacyjna obejmuje zamierzenie będące w trakcie realizacji, nie stanowi zatem „*zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej*”, a więc planowanego przedsięwzięcia.

W tym kontekście organ nadzoru wskazuje także, iż stosownie do dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 1, 4 i 8 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa zarówno rodzaj inwestycji, maksymalną i minimalną liczbę mieszkań rozumianą jako liczbę

mieszkań, które powstaną w wyniku realizacji inwestycji mieszkaniowej, a także charakterystykę inwestycji mieszkaniowej obejmującej m.in. sprecyzowanie:

- 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;
- planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej;
- charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż określenie zarówno rodzaju inwestycji, jak i wszelkich parametrów ją charakteryzujących, **odnosić się ma do samej planowanej inwestycji mieszkaniowej, nie zaś inwestycji już realizowanej/zrealizowanej.**

Tymczasem, pomimo faktycznej realizacji przedsięwzięcia, Rada Miejska w Żurominie podejmuje uchwałę w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wskazując, że w oparciu o nią wybudowane mają dopiero zostać 3 budynki mieszkalne wielorodzinne (budynek nr 1, 2, 6) o pięciu kondygnacjach nadziemnych oraz jednej podziemnej z przeznaczeniem na parking, piwnice lokatorskie, pomieszczenia techniczne i porządkowe na działce nr 199/2 i działce nr 182/12 przy ul. Malinowej w Żurominie obręb 0001 Żuromin, jednostka ewidencyjna: miasto Żuromin (vide § 1 uchwały), wskazując przy tym:

- łączną powierzchnię użytkową mieszkań określoną na poziomie od 9 000 m² do 9 856 m² (vide § 4 uchwały);
- liczbę mieszkań określoną na poziomie od 165 do 184 (vide § 5 uchwały).

Ponadto w ustaleniach § 9 ust. 2 uchwały, Rada Miejska Żurominie, w stosunku **do już istniejących dwóch budynków**, ustaliła planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystykę planowanej (projektowanej) zabudowy i zagospodarowania terenu, zaś w ramach § 7 ust. 1 zawarła następujące stwierdzenie: „*Ponadto znajdują się również w trakcie budowy dwa budynki mieszkalne wielorodzinne (nr 1 i nr 2).*”.

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

szczególony **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 zawartym 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 należy podkreślić, iż zarówno treść uchwały lokalizacyjnej, jak i treść wniosku inwestora winna spełniać wymogi dotyczące faktycznej realizacji inwestycji mieszkaniowej, a więc winna odnosić się tylko i wyłącznie do faktycznego przedmiotu inwestycji mieszkaniowej, który ma być zrealizowany w tym trybie. To w oparciu o uchwałę lokalizacyjną ma być przygotowany projekt budowlany, zgodny z tą uchwałą, a następnie uzyskane pozwolenie na budowę, o którym mowa w art. 25 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

W oparciu o podjętą uchwałę w ogóle nie wiadomo, ile faktycznie lokali mieszkalnych można uznać za lokale mieszkalne spełniające warunki inwestycji mieszkaniowej, skoro ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że część budynków, w takim kształcie zostało już zrealizowanych, i to jedynie od woli inwestora zależy, kiedy ubiegać się będzie o pozwolenie na ich użytkowanie (w całości, bądź też części). Powyższe w sposób istotny narusza zarówno art. 2 pkt 2, ale również art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, co do obligatoryjnego ustalenia minimalnej i maksymalnej liczby mieszkań, które mają faktycznie dopiero powstać w wyniku realizacji inwestycji mieszkaniowej, nie zaś w wyniku łącznej realizacji inwestycji prowadzonej w oparciu o uzyskane pozwolenie na budowę.

Na powyższe wskazano również w komentarzu do ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących pod red. Tomasza Filipowicza, publ. WKP 2019, w którym w ramach komentarza do art. 8, w ramach tezy 4. stwierdzono m.in., że: „***W uchwale rady gminy w każdym przypadku musi być też wyraźnie określona minimalna i maksymalna powierzchnia użytkowa mieszkań oraz minimalna i maksymalna liczba mieszkań. W tym zakresie muszą być spełnione warunki komentowanej ustawy umożliwiające stwierdzenie, że przedmiotowa inwestycja to ta, której dotyczy specustawa mieszkaniowa. Brak zachowania ustawowych warunków, a pomimo to podjęcie przez radę gminy pozytywnej dla inwestora uchwały należy traktować jako obarczenie jej kardynalną wadą odpowiadającą przestanceli nieważności uchwały.*** Analiza i ocena wymienionych parametrów muszą być dokonywane na każdym etapie przygotowania inwestycji.”.

Kluczowym w niniejszej sprawie jest zatem fakt, że treść uchwały nie może dotyczyć tych elementów zabudowy i zagospodarowania, które już istnieją, czy też są w trakcie końcowych prac budowlanych i nie będą podlegały nowej budowie, przebudowie, czy zmianie sposobu użytkowania.

Niejako na marginesie niniejszej sprawy, w związku z toczącymi się postępowaniami odwoławczymi przywołanymi w niniejszym uzasadnieniu, organ nadzoru wskazuje, że ustawa Prawo budowlane, mająca zastosowanie dla spraw nieuregulowanych w ustawie o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, przewiduje postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem tejże ustawy.

Powyższe postępowanie stanowi wyjątek od normalnej procedury uzyskiwania pozwolenia na budowę, w tym także w zakresie kolejności podejmowania określonych ustawowo czynności zmierzających do uzyskania pozwolenia na budowę.

Stosownie do wymogów art. 48b ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, w przypadku złożenia wniosku o legalizację organ nadzoru budowlanego nakłada, w drodze postanowienia, obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w terminie nie krótszym niż 60 dni od dnia doręczenia tego postanowienia, zaś jednym z takich dokumentów legalizacyjnych jest zaświadczenie o zgodności budowy z uchwałą w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej.

Powyższe, czysto teoretycznie, oznacza, że po wydaniu takiego postanowienia, możliwe będzie ubieganie się w tym trybie o wydanie uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, poza ogólnymi zasadami prowadzenia takiej inwestycji, na zasadzie wyjątku od ogólnej regulacji przewidzianej w ustawie o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

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,*

województw i regionalnym izmom 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 351/LI/22 Rady Miejskiej w Żurominie z 17 października 2022 r. „*w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Malinowej w Żurominie (budynek nr 1, 2, 6)*”, 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/