



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 kwietnia 2023 r.

WNP-I.4131.100.2023.RM

Rada Miejska
Nowy Dwór Mazowiecki
ul. Zakroczymska 30
05 – 100 Nowy Dwór Mazowiecki

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 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/519/2023 „*Rady Miejska Nowy Dwór Mazowiecki*” z 28 marca 2023 r. „*w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych dla Gminy Nowy Dwór Mazowiecki*”, w zakresie ustaleń § 2 ust. 1 pkt 3.

Uzasadnienie

Na sesji 28 marca 2023 r. Rada Miejska Nowy Dwór Mazowiecki podjęła uchwałę Nr XLVIII/519/2023 „*w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych dla Gminy Nowy Dwór Mazowiecki*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 w związku z art. 17 ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1538, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określa ona zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji z zastrzeżeniem, iż w zakresie przez nią nieuregulowanym stosuje się przepisy ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.).

Stosując wykładnię funkcjonalną ww. przepisów zważyć należy, iż wynikają z niej dwa podstawowe cele. Pierwszym z nich jest ograniczenie barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, drugim zaś likwidacja deficytów jakościowych mieszkań, w kontekście ich niskiego stanu technicznego, niedostatecznego wyposażenia w instalacje oraz w związku z ich przeludnieniem, a także likwidacja deficytów jakości samych zespołów zabudowy, w kontekście braku odpowiednio dostosowanej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, w tym terenów rekreacyjnych (*quod vide* uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, druk nr 2667 z 26 czerwca 2018 r., str. 1).

Zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, uchwała o ustaleniu lokalnych standardów urbanistycznych jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu lokalnych standardów urbanistycznych regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Zasady sporządzania ww. uchwały dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jej sporządzeniem, a więc zawartością merytoryczną.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym **obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały** i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wymóg zgodności z prawem oznacza, że działalność samorządu oceniana jest pod kątem przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących, mających charakter zarówno ustrojowy, jak i materialny, czy proceduralny. Jednoznacznie wyłączona jest możliwość opierania ingerencji nadzorczych

na negatywnej ocenie celowości, gospodarności, czy rzetelności działań samorządu, a także badania ewentualnego naruszenia uprawnienia lub interesu prawnego osób trzecich. Wojewoda nie ma możliwości ingerowania w innym zakresie, niż wskazany powyżej, tj. w merytoryczne rozstrzygnięcia tych aktów, o ile nie naruszają przepisów prawa materialnego.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Biorąc pod uwagę fakt, iż uchwała dotycząca lokalnych standardów urbanistycznych stanowi akt prawa miejscowego **to przedmiotem jej regulacji mogą być tylko i wyłącznie kwestie, o których mowa w art. 19 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.** Z przywołanego powyżej przepisu *expressis verbis* wynika, iż: „1. **Standardy, o których mowa w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7, obowiązują, o ile gmina nie określi w drodze uchwały lokalnych standardów urbanistycznych w zakresie parametrów określonych w ust. 2.** 2. *Lokalne standardy urbanistyczne: 1) w zakresie odległości lub liczby kondygnacji nie mogą różnić się o więcej niż 50% od standardów, o których mowa w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7; 2) nie mogą różnić się o więcej niż 50% w zakresie wskaźnika procentowego, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2.* 3. *W lokalnych standardach urbanistycznych, o których mowa w ust. 1, rada gminy może określić liczbę miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej lub obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2021 r. poz. 716, 868 i 1093).”.*

Organ nadzoru wskazuje, iż w cytowanych powyżej przepisach ustawodawca wielokrotnie odwołuje się do przepisu art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7 ww. ustawy, umożliwiając właściwej radzie gminy zmiany do regulacji tam zawartych w zakresie odpowiednio: odległości, liczby kondygnacji oraz wskaźnika procentowego. Powyższe oznacza, iż lokalny prawodawca ma możliwość wpływu co najwyżej na same parametry (z możliwością ich korekty o 50% od ustawowych), nie ma zaś żadnego wpływu na pozostałe warunki lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, nie posiada również upoważnienia do formułowania dodatkowych wymogów, czy wymagań przy realizacji takiej inwestycji.

Wprost z art. 19 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wynika zatem, iż Rada Miejska Nowy Dwór

Mazowiecki **uprawniona była do określenia**, w drodze uchwały, lokalnych standardów urbanistycznych w zakresie inwestycji mieszkaniowej odnoszącej się do kwestii jej:

- **odległości od przystanku komunikacyjnego**, w rozumieniu przepisów ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1343, z późn. zm.); powyższe wynika z przepisu art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, w związku z art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących; kompetencja do regulacji, w tym zakresie, została zmaterializowana, poprzez ustalenia zawarte w § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały;
- **odległości od szkoły podstawowej**; powyższe wynika z przepisu art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, w związku z art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących; kompetencja do regulacji, w tym zakresie, została zmaterializowana, poprzez ustalenia zawarte w § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- **liczby uczniów w szkole podstawowej**; powyższe wynika z przepisu art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, w związku z art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących; kompetencja do regulacji, w tym zakresie, została zmaterializowana, poprzez ustalenia zawarte w § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- **odległości od terenów wypoczynku oraz rekreacji i sportu**; powyższe wynika z przepisu art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, w związku z art. 17 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących; kompetencja do regulacji, w tym zakresie, została zmaterializowana, poprzez ustalenia zawarte w § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- **maksymalnej liczby kondygnacji nadziemnych**; powyższe wynika z przepisu art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, w związku z art. 17 ust. 6 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących; kompetencja do regulacji, w tym zakresie, nie została zmaterializowana w przedmiotowej uchwale;
- **odległości, o której mowa w art. 17 ust. 7**, w związku z art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących; kompetencja do regulacji, w tym zakresie, została zmaterializowana, poprzez ustalenia zawarte w § 2 ust. 2 uchwały;

- **liczby miejsc parkingowych**, w związku z art. 19 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących; kompetencja do regulacji, w tym zakresie, została zmaterializowana, poprzez ustalenia zawarte w § 2 ust. 3 i § 3 uchwały;
- **zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej** na zasadach wynikających z przepisów ustawy z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385, z późn. zm.); z przedmiotowego, fakultatywnego, uprawnienia Rada Miejska Nowy Dwór Mazowiecki nie skorzystała.

Powyższe wynika z hierarchiczności źródeł prawa. Organy gminy, jako organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Hierarchia źródeł prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji RP. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”*. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: *„Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”*;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: *„W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”*;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: *„W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”*.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. (...) Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.).

Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale (...) same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. **Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164).

(...) Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”.

Tożsame stanowisko zawarto m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 14 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 45/15;
- 24 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 429/15;
- 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- 12 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

Tymczasem oprócz wskazanych powyżej regulacji wynikających z upoważnienia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, w związku z art. 2, art. 7, art. 87 i art. 94 Konstytucji RP, Rada Miejska Nowy Dwór Mazowiecki, w ramach ustaleń zawartych w **§ 2 ust. 1 pkt 3**, zawarła ustalenia, w brzmieniu: „1. Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się: (...) 3) w odległości nie większej niż 2000 m od przedszkola, które jest w stanie zapewnić **wychowanie przedszkolne dzieciom w liczbie stanowiącej nie mniej niż 5% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej**”.

Powyższe stanowi wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej do regulacji w ramach lokalnych standardów urbanistycznych.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących: „2. Inwestycję mieszkaniową lokalizuje się: 1) w odległości nie większej niż 1000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców - 500 m, od przystanku komunikacyjnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 i 2371 oraz z 2018 r. poz. 317, 650 i 907) 2) w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców - 1500 m, od: a) szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej, b) przedszkola, które jest w stanie zapewnić wychowanie przedszkolne dzieciom w liczbie stanowiącej nie mniej niż 3,5% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej.”.

Jednocześnie na mocy art. 18 ustawy z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o krajowym zasobie nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1309), w ustawie o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wprowadzono następujące zmiany:

„1) w art. 17:

- a) w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie: „2) w odległości nie większej niż 3000 m, a w miastach, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000 mieszkańców - 1500 m od szkoły podstawowej, która jest w stanie przyjąć nowych uczniów w liczbie dzieci stanowiącej nie mniej niż 7% planowanej liczby mieszkańców inwestycji mieszkaniowej. ”,
- b) ust. 3 otrzymuje brzmienie: 3. Spełnienie warunków, o których mowa w ust. 2 pkt 2, w zakresie możliwości przyjęcia nowych uczniów w szkole podstawowej ocenia się na podstawie zaświadczenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

2) uchyla się art. 18;

3) w art. 19 w ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie: „nie mogą różnić się o więcej niż 50% w zakresie wskaźnika procentowego, o którym mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2.”.

Powyższą nowelizacją, która weszła w życie z dniem 15 sierpnia 2019 r., z lokalnych standardów urbanistycznych wykreślono możliwość regulowania kwestii dotyczącej odległości planowanej

inwestycji mieszkaniowej od przedszkola, jak i regulacji odnoszącej się do udziału % planowanej liczby mieszkańców, w zakresie zapewnienia wychowania przedszkolnego.

W tym miejscu organ nadzoru raz jeszcze podkreśla, iż dla wykonywania kompetencji stanowienia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie ma art. 7 Konstytucji RP, który stanowi o tym, że wyłącznym źródłem działania, w tym i w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest prawo i wyznaczone prawem granice. W art. 94 Konstytucji RP wyznaczono zarówno podstawy jak i granice stanowienia aktów prawa miejscowego, zgodnie z którym „*Organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów*”. Konstytucyjne granice stanowienia aktów prawa miejscowego wyznacza art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym: „*Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy*”. Podstawę i granice upoważnienia do podjęcia uchwały w sprawie lokalnych standardów urbanistycznych reguluje ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Podstawę prawną reguluje art. 19 ust. 1 ww. ustawy, stanowiąc, iż ustawowe standardy, o których mowa w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7, obowiązują, o ile gmina nie określi w drodze uchwały lokalnych standardów urbanistycznych **w zakresie parametrów określonych w ust. 2**. Tym samym zakres regulacji w ramach aktu prawa miejscowego ograniczony został do zakresu określonego w ust. 2, który stanowi, iż „*Lokalne standardy urbanistyczne: 1) w zakresie odległości lub liczby kondygnacji nie mogą różnić się o więcej niż 50% od standardów, o których mowa w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7; 2) nie mogą różnić się o więcej niż 50% w zakresie wskaźnika procentowego, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2.*”.

Zakres regulacji poszerzony został również o ustalenia fakultatywne dotyczące liczby miejsc parkingowych oraz kwestii związanych z dostępem do sieci ciepłowniczej.

Dla określenia zakresu przedmiotowego zasad wyznaczających te wymagania w zakresie lokalnych standardów urbanistycznych, Rada Miejska Nowy Dwór Mazowiecki nie ma pozostawionej swobody, a jest związana bezwzględnie granicami upoważnienia ustawowego, poza które nie może wykroczyć. Przesądza o tym *expressis verbis* art. 19 ust. 1, 2 i 3 o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, nie otwierając możliwości przekroczenia tych granic. Wyznaczona materia

regulacji nie jest otwarta przez przyjęcie zapisu ustawowego, że uchwała może **w szczególności** określać, a zamknięta przez zakreślenie jej granic wskazany w formie enumeratywnie wyliczonej, a nawet zawężonej, do określonych ustawowo „wideltek” w zakresie odstępstw od parametrów określonych w samej ustawie w związku ze zwrotem użytym w art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2 tejże ustawy w brzmieniu: „nie mogą różnić się o więcej niż 50%”.

Tym samym wszelkie inne regulacje zawarte w tejże uchwale wykraczają poza zakres regulacji wskazanej przez ustawodawcę.

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

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał**, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, **przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię** - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany **jest według kryterium legalności.**”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer

54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na ograny 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 bez podstaw prawnych, z naruszeniem kompetencji wyznaczonej w art. 19 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, co stanowi istotne naruszenie prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Akty prawa miejscowego, do których należą m.in. lokalne standardy urbanistyczne, charakteryzują się następującymi cechami:

- **wydawane są na podstawie delegacji ustawowej;**
- **zawierają rozstrzygnięcia generalne** kierowane do nieokreślonego adresata;
- wywierają „skutki zewnętrzne”;
- są aktami wielokrotnego zastosowania – ich adresatem może być ktoś „teraz”, ktoś „jutro”, ktoś „w przyszłości”;
- najczęściej poparte są przymusem państwa (choć nie zawsze);
- treść ich da się na ogół określić jako uregulowanie postępowania określonych podmiotów ze względu na przedmiot regulacji;
- pochodzą od uprawnionych organów samorządu terytorialnego, wojewodów i organów administracji rządowej niezespólonej.

Tymczasem inkryminowana uchwała nie spełnia wyżej wymienionych wymogów z uwagi na fakt, iż część ustaleń, o których mowa w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została wydana poza delegacją ustawową. Powyższe należy kwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Stwierdzenie nieważności ustaleń § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, nie wpływa przy tym na komunikatywność pozostałej części uchwały, która będzie wykonalna.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVIII/519/2023 Rady Miejskiej Nowy Dwór Mazowiecki z 28 marca 2023 r. „w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych dla Gminy Nowy Dwór Mazowiecki”, w części ustaleń, o których

mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym