



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.268.2022.RM

Rada Miasta Otwocka

ul. Armii Krajowej 5

05 - 400 Otwock

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 LXXI/770/22 Rady Miasta Otwocka z 18 października 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z garażem podziemnym, wewnętrzną instalacją gazową i niezbędną infrastrukturą techniczną przy ul. Willowej w Otwocku na dz. nr ew. 39/6, 39/7, 39/9 obręb 98. Zamierzenie składa się z trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, garażu podziemnego wielostanowiskowego na samochody osobowe, stanowisk postojowych zewnętrznych zlokalizowanych na terenie inwestycji, altany śmietnikowej, stacji transformatorowej, dojazdów, dróg dojazdowych, placu zabaw, zieleni istniejącej i projektowanej oraz przyłączy technicznych”.

Uzasadnienie

Na sesji 18 października 2022 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę Nr LXXI/770/22 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z garażem podziemnym, wewnętrzną instalacją gazową i niezbędną infrastrukturą techniczną przy ul. Willowej w Otwocku na dz. nr ew. 39/6, 39/7, 39/9 obręb 98. Zamierzenie składa się z trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych, garażu podziemnego wielostanowiskowego na samochody osobowe, stanowisk postojowych zewnętrznych zlokalizowanych na terenie inwestycji, altany śmietnikowej, stacji

transformatorowej, dojść, dróg dojazdowych, placu zabaw, zieleni istniejącej i projektowanej oraz przyłączy technicznych”.

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 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 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).

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).

Mając na uwadze wykładnię celowościową i funkcjonalną, należy wziąć przede wszystkim pod uwagę fakt, iż ustawodawca w przepisie art. 2 pkt 2 ustawy określił w sposób precyzyjny pojęcie **inwestycji mieszkaniowej**, przez którą należy rozumieć „**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;”.

W tym miejscu wskazać należy, iż 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*”.

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. Należy przy tym zwrócić uwagę na cel ustawy, którym jest **powstanie nowych 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.**

Stosownie do wymogów art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, **obligatoryjnym elementem uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, jest określenie minimalnej i maksymalnej powierzchni użytkowej mieszkań.** Legalna definicja „*powierzchni użytkowej mieszkań*”, zawarta została w art. 2 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którą „*Użyte w ustawie określenia oznaczają: (...)* 6) **powierzchnia użytkowa mieszkań - sumę powierzchni użytkowych wszystkich lokali mieszkalnych oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych objętych inwestycją mieszkaniową,**

obliczoną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.”.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 3 i 4 uchwały „3. Minimalna i maksymalna powierzchnia użytkowa mieszkań: 1) minimalna powierzchnia – 30m²; 2) maksymalna powierzchnia – 105m². 4. Minimalna i maksymalna liczba mieszkań: 1) minimalna liczba mieszkań – 82; 2) maksymalna liczba mieszkań – 90.”.

Z porównania wskazanych w uchwale powierzchni użytkowych mieszkań w porównaniu z minimalną oraz maksymalną liczbą lokali mieszkalnych wynika, że **powierzchnie te nie stanowią sumy powierzchni użytkowych wszystkich lokali mieszkalnych objętych inwestycją mieszkaniową.**

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 8 ust. 1 pkt 3, w związku z art. 2 pkt 6 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, z uwagi na fakt, iż **ustalenia w tym zakresie stanowią obligatoryjny zakres ustaleń uchwały lokalizacyjnej, przy czym naruszenie w tym zakresie stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności całej uchwały.**

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. 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 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, z uwagi na istotne naruszenie zasad podjęcia uchwały.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. **Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na kwestie związane z podjętą uchwałą, albowiem ustalenia w zakresie minimalnej i maksymalnej powierzchni użytkowej odnosić się muszą do sumarycznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali mieszkalnych powstałych w ramach inwestycji mieszkaniowej.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXI/770/22 Rady Miasta Otwocka z 18 października 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie zespołu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z garażem podziemnym, wewnętrzną instalacją gazową i niezbędną infrastrukturą techniczną przy ul. Willowej w Otwocku na dz. nr ew. 39/6, 39/7, 39/9 obręb 98. Zamierzenie składa się z trzech

budynków mieszkalnych wielorodzinnych, garażu podziemnego wielostanowiskowego na samochody osobowe, stanowisk postojowych zewnętrznych zlokalizowanych na terenie inwestycji, altany śmietnikowej, stacji transformatorowej, dojść, dróg dojazdowych, placu zabaw, zieleni istniejącej i projektowanej oraz przyłączy technicznych”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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.

*Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/