



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 lipca 2019 r.

WNP-I.4131.140.2019.RM

**Rada Miejska
w Nowym Dworze Mazowieckim
ul. Zakroczyńska 30
05 – 100 Nowy Dwór Mazowiecki**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/91/2019 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z 27 czerwca 2019 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Jarzębinowej 1 w Nowym Dworze Mazowieckim”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowym Dworze Mazowieckim, na sesji w dniu 27 czerwca 2019 r., podjęła uchwałę Nr V/91/2019 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Jarzębinowej 1 w Nowym Dworze Mazowieckim”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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. poz. 1496 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 2019 r. poz. 1186 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;”.

Z przytoczonej powyżej definicji inwestycji mieszkaniowej wynika, iż jednym z rodzajów inwestycji mieszkaniowej jest również taki rodzaj przedsięwzięcia, który obejmuje zmianę sposobu użytkowania, w wyniku którego powstaną budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali nie mniejszej niż 25. **Powyższe oznacza, że to w ramach inwestycji mieszkaniowej musi powstać minimum 25 lokali mieszkalnych.** Ustawodawca nie przewidział przy tym możliwości bilansowania już istniejących lokali mieszkalnych, bowiem celem ustawy jest powstanie nowych mieszkań, w liczbie określonej wprost w art. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, nie zaś ujmowanie, w ramach inwestycji mieszkaniowej, lokali już istniejących.

Tymczasem z podjętej uchwały, tj. z § 1, jak i z samego wniosku inwestora wynika, iż przedmiotem lokalizacji jest „inwestycja mieszkaniowa polegająca na zmianie sposobu użytkowania **siedmiu lokali usługowych** znajdujących się na kondygnacji parteru budynku mieszkalnego wielorodzinnego z lokalami usługowymi oraz garażem podziemnym (Budynek A), na działce nr ewid. 111/6 w obrębie 46 11-05 przy ul. Jarzębinowej 1 w Nowym Dworze Mazowieckim. Planowana inwestycja polegać będzie na zmianie sposobu użytkowania **siedmiu lokali usługowych** znajdujących się na kondygnacji parteru i adaptacji ich na cele mieszkalne”, w wyniku którego, stosownie do ustaleń § 4 ust. 2 uchwały „Na kondygnacji objętej wnioskiem przewiduje się 7 lokali mieszkalnych.”

Jeżeli zatem uchwała lokalizacyjna obejmuje zaledwie jedną kondygnację budynku mieszkalnego wielorodzinnego, który stosownie do decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim Nr 12/2018/U z 30 stycznia 2018 r., znak: PINB.7653.39.2018, uzyskał pozwolenie na użytkowanie, w wyniku którego z siedmiu lokali usługowych powstanie siedem lokali mieszkalnych, to takie przedsięwzięcie nie może zostać zakwalifikowane jako inwestycja mieszkaniowa, w rozumieniu przepisów ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu

i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, z uwagi na fakt naruszenia art. 2 pkt 2 tejże ustawy obligującego by w wyniku realizacji inwestycji mieszkaniowej powstało co najmniej 25 lokali mieszkalnych.

Biorąc pod uwagę zapisy § 1, a także § 4 ust. 2 uchwały stwierdzić należy, iż nie realizuje ona celu ustawy, związanego z powstaniem odpowiedniej liczby nowych lokali mieszkalnych. Co więcej uchwała jest również wzajemnie sprzeczna. Skoro bowiem w wyniku realizacji inwestycji powstać ma 7 nowych lokali mieszkalnych, to ustalenia zawarte w § 4 ust. 1 uchwały wskazujące na powstanie minimum 49 zaś maksymalnie 56 lokali mieszkalnych jest sprzeczne wzajemnie. Zastosowane przez Radę Miejską w Nowym Dworze Mazowieckim bilansowanie już istniejących (oddanych do użytkowania) mieszkań jest sprzeczne z założeniami ustawy i służy ominięciu istniejących przepisów stanowiących ułatwienia dla lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, jednakże pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w ustawie, w tym także w zakresie liczebności lokali, a także ich minimalnej powierzchni.

Skorzystać z ułatwień w procesie inwestycyjnym mogą zatem ci inwestorzy, którzy planują zrealizować co najmniej 25 nowych lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych, bądź co najmniej 10 nowych lokali mieszkalnych w budynkach jednorodzinnych, przy czym bez znaczenia jest czy ww. lokale powstaną w ramach budowy, przebudowy, czy też zmiany sposobu użytkowania istniejących budynków o innych funkcjach.

Niejąko na marginesie organ nadzoru wskazuje, iż planowane zamierzenie inwestycyjne nie tylko nie może zostać zakwalifikowane do inwestycji mieszkaniowej w związku z naruszeniem przepisu art. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, lecz służy także ominięciu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Nowy Dwór Mazowiecki przyjętego uchwałą Nr XIV/154/03 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z 29 grudnia 2003 r. Obszar objęty uchwałą lokalizacyjną znajduje się na terenie oznaczonym symbolem 4.28 UC stanowiącym tereny usług centrotwórczych, dla którego obowiązuje zgodnie z § 49 pkt:

- 1 uchwały, „*utrzymanie istniejących form zróżnicowanego zainwestowania i użytkowania terenów z możliwością rozbudowy, przebudowy, modernizacji obiektów. Dopuszcza się możliwość zmiany form użytkowania części obiektów, ale z zachowaniem terenów dla obiektów centrotwórczych podkreślających rolę ciągu ulic Paderewskiego, Morawicza jako łączników pomiędzy centrum miasta z Osiedlem Młodych,*”;
- 3 uchwały, „*lokalizację na niezainwestowanych terenach 4.28UC, (...) wielkoprzestrzennych założeń usługowych o charakterze centrotwórczym stanowiących zwieńczenie skrzyżowania trasy Morawicza z trasą Wojska Polskiego,*”.

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*

uchybie nie 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 nieścisłość 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 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, tj. doszło do istotnego naruszenia art. 2 pkt 2

ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, poprzez objęcie inwestycją mieszkaniową przedsięwzięcia w wyniku którego powstać by miało zaledwie 7 lokali mieszkalnych, podczas gdy ustawodawca, w przypadku budynków mieszkalnych wielorodzinnych minimalną liczbę nowych lokali mieszkalnych określił na poziomie nie mniejszym niż 25.

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 nieścisłość 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 przyjęte rozwiązania, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr V/91/2019 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Mazowieckim z 27 czerwca 2019 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Jarzębinowej 1 w Nowym Dworze Mazowieckim”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle 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.