



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 29 lipca 2022 r.

WNP-I.4131.171.2022.RM

**Rada Miejska w Tłuszczu**

ul. Warszawska 10

05 – 240 Tłuszcz

**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 i 1079)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVIII.347.2022 Rady Miejskiej w Tłuszczu z 28 czerwca 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących”.

**Uzasadnienie**

Na sesji 28 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Tłuszczu podjęła uchwałę Nr XVIII.347.2022 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących”.

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 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. 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. 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 § 3 uchwały „*Ustala się minimalną i maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań: 1) minimalna powierzchnia użytkowa mieszkań: 38,48 m<sup>2</sup>, 2) maksymalna powierzchnia użytkowa mieszkań: 67,99 m<sup>2</sup>*”, co w porównaniu z minimalną oraz maksymalną liczbą lokali mieszkalnych wskazuje, 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 tym miejscu organ nadzoru wskazuje także, iż w art. 8 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określono w sposób szczegółowy **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** (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**, obejmującą określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, **przedstawioną zarówno w formie opisowej, jak i graficznej** (art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b); wymóg ten skorelowany został z przepisem art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. b 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: (...) b) **planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej**”.*

Skoro zatem treść normatywna uchwały lokalizacyjnej jest zbieżna z elementami złożonego wniosku inwestora to wszelkie odpowiedniki elementów graficznych takiego wniosku winny zostać

wskazane na załączniku graficznym do uchwały, który powinien obejmować nie tylko teren inwestycji, ale również ewentualny obszar oddziaływania inwestycji. W załączniku graficznym należy również przedstawić planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych.

Kluczowa w niniejszej sprawie jest również dyspozycja art. 25 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, która wprost wskazuje, że uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wiąże organ wydający pozwolenie na budowę.

**Powyższe oznacza, iż całość uchwały a więc zarówno jej część tekstowa, jak i wymagane prawem załączniki, co do określenia granic objętych inwestycją mieszkaniową oraz planowanego sposobu zagospodarowania, muszą być jasne i czytelne, albowiem to właśnie one stanowią bezpośrednią podstawę prawną do udzielenia pozwolenia na budowę.**

Tymczasem stosownie do ustaleń zawartych w § 2 uchwały w brzmieniu: „*Granice terenu objętego inwestycją, koncepcję urbanistyczno-architektoniczną oraz charakterystykę zabudowy – wizualizację określa załącznik graficzny do niniejszej uchwały*”, podczas gdy faktycznie jedynym załącznikiem do podjętej uchwały jest załącznik stanowiący „*Koncepcję urbanistyczno – architektoniczną*”(12 stron), **który nie zawiera jakiegokolwiek załącznika graficznego.**

Powyższe oznacza, że organ nadzoru nie otrzymał, wraz z uchwałą, jakiegokolwiek załącznika graficznego.

Biorąc pod uwagę powyższe przeprowadzono analizę strony podmiotowej BIP Urzędu Miejskiego w Tłuszczu, w kontekście procesu podejmowania uchwały, która wykazała, że:

- projekt uchwały dostępny pod adresem: <https://tluszcz.esesja.pl/posiedzenie/f9b39184-4544-4> wraz z załącznikiem;
- uchwała dostępna pod adresem: <https://esesja.pl/rejestr/10051> wraz z załącznikiem,

**są tożsame co do treści i formy z uchwałą przekazaną organowi nadzoru, w celu dokonania oceny jej zgodności z przepisami prawnymi.**

Jednocześnie w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 7 lipca 2022 r. poz. 7288, dostępnym pod adresem: <https://edziennik.mazowieckie.pl/legalact/2022/7288/> **znajduje się inna wersja podjętej uchwały w zakresie jej załącznika, o którym mowa w § 2 uchwały, obejmująca**

dodatkowo wizualizuję poszczególnych budynków, ich rzuty a także projekt zagospodarowania terenu.

W tej sytuacji uchwała przekazana w trybie art. 90 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak i dostępna na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Tłuszczu posiada inną treść niż podlegająca publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, co oznacza, iż nie jest wiadomym w jakiej formie i jakiej treści podlegała faktycznemu głosowaniu podczas XVIII sesji Rady Miejskiej w Tłuszczu.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro na stronie BIP w zakładce pn. „**Projekty Uchwał Kadencja VIII 2018-2023r.**”, jak i w zakładce pn. „**Rejestr Uchwał**” w ramach „**Uchwały Kadencja VIII 2018-2023r.**”, widnienie uchwała, w formie i w brzmieniu, przekazana w celu dokonania oceny zgodności z przepisami prawnymi, to na potrzeby niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przyjęto, iż taka właśnie wersja uchwały była przedmiotem głosowania.

W przedmiotowej sprawie poza sporem pozostaje fakt, że uchwała „*w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących*”, jest uchwałą w znaczeniu ogólnym, a zatem aktem, który stanowi wyraz woli **organu kolegialnego**. Uchwała rady gminy podlega podpisaniu przez prowadzącego obrady przewodniczącego. Jakkolwiek wymagania takiego nie formułuje bezpośrednio ustawa o samorządzie gminnym, to uwzględniają go zwykle statuty gmin, w tym przypadku obowiązek taki wynika wprost z § 60 ust. 1 Statutu Gminy Tłuszcz, przyjętego na podstawie uchwały Nr IX/124/07 Rady Miejskiej w Tłuszczu z 26 września 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Tłuszcz, wraz ze zmianami wynikającymi z uchwały:

- Nr XXVII/352/10 Rady Miejskiej w Tłuszczu z dnia 31 marca 2010 r. zmieniającej Uchwałę Nr IX/124/07 Rady Miejskiej w Tłuszczu z dnia 26 września 2007 r. w sprawie w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Tłuszcz (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2010 r., poz. 2979);
- Nr XXV.363.2018 Rady Miejskiej w Tłuszczu z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/124/07 Rady Miejskiej w Tłuszczu z dnia 26 września 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Tłuszcz (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2018 r., poz. 2575);
- Nr XXX.412.2018 Rady Miejskiej w Tłuszczu z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie zmiany uchwały Nr IX/124/07 Rady Miejskiej w Tłuszczu z dnia 26 września 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Tłuszcz (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2018 r., poz. 10760).

Należy jednak zauważyć, że podpisany przez przewodniczącego rady gminy dokument nie stanowi jednak uchwały *sensu stricto*, ponieważ, jak się trafnie zauważa w doktrynie, pozostaje on jedynie

swoistym odpisem uchwały przygotowanym po ustaleniu wyników głosowania. **De facto uchwała zostaje bowiem podjęta w momencie jej przegłosowania.** Uchwalenie zawsze poprzedza podpisanie uchwały, które jest działaniem o charakterze następczym. Znaczenie prawne tego dokumentu określić należy tym samym jako wtórne w odniesieniu do zaprotokołowanej czynności podjęcia (przegłosowania) uchwały przez członków organu kolegiального (por. K. Właźlak (w:) Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, komentarz do art. 14, uwaga nr 8).

W wyroku z 16 listopada 2011 r., w sprawie sygn. akt II GSK 1137/10 Naczelny Sąd Administracyjny zasadnie uznał, że określony projekt uchwały staje się uchwałą po przeprowadzeniu nad nim głosowania oraz ogłoszeniu wyników potwierdzających jego przyjęcie. W przypadku uchwał zwykłych, nie będących uchwałami wymagającymi publikacji, na byt prawny, jak i samą treść uchwały nie może mieć wpływu działanie przewodniczącego rady gminy. Nadana uchwałom forma pisemna, która podlega podpisaniu przez przewodniczącego rady, powinna być dokumentem odzwierciedlającym treść uchwały. Jeżeli jednak ta zgodność z określonych powodów nie zachodzi - bowiem należy stwierdzić merytoryczną różnicę pomiędzy rzeczywistą treścią uchwały, która została przyjęta w głosowaniu, a uchwałą podpisaną – to brak jest podstaw, by za uchwałą w znaczeniu prawnym, podjętą przez organ uchwałodawczy gminy, traktować tę ostatnią. Podstawowe znaczenie ma wynik głosowania i jego nieuwzględnienie przez przewodniczącego rady uniemożliwia nadanie podpisanej przez niego uchwałom cechy uchwały w znaczeniu określonym w art. 14 ustawy o samorządzie gminnym.

Na powyższe wskazują również orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt: VII SA/Wa 216/21, VII SA/Wa 217/21, VII SA/Wa 218/21 oraz VII SA/Wa 219/21 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy przy tym zauważyć, że uchwała w innym brzmieniu niż faktycznie poddana pod głosowanie, została przekazana w celu jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Tym samym wadliwa uchwała wywołuje określone skutki prawne, co jest w niniejszej sprawie niedopuszczalne.

Uchwała została zmieniona w sposób nieuprawniony, z naruszeniem kompetencji organu stanowiącego gminy, co stanowi istotne naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że charakterystyka inwestycji mieszkaniowej obejmująca określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawiona w formie opisowej oraz graficznej, na mocy art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, stanowi obligatoryjny element uchwały lokalizacyjnej.

W tym miejscu należy 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), zwaną dalej „*ustawą o p.z.p.*”. 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 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. (tak



też w: komentarz do art. 25 Specustawy mieszkaniowej, red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis),

**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.”.*

Jeżeli zatem, stosownie do dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 2 oraz art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, załącznikiem do uchwały lokalizacyjnej, jest załącznik przedstawiający „*granice terenu objętego inwestycją (...) oraz charakterystykę zabudowy - wizualizację*”, to załącznik taki winien być sporządzony w skali odpowiadającej załącznikowi do wniosku o ustalenie lokalizacji, spełniającym wymogi, o których mowa odpowiednio w art. 7 ust. 7 pkt 1 i art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. b ww. ustawy. Jeżeli zaś nie, to załącznik ten winien być sporządzony w takiej formie, która umożliwi jednoznaczną identyfikację granic objętych inwestycją mieszkaniową, jak również granic oddziaływania ww. inwestycji. Powyższe ma bowiem kluczowe znaczenie, nie tylko w związku ze związaniem organu administracji architektoniczno - budowlanej przy udzielaniu pozwolenia na budowę, ale również z faktem, iż w uchwale określa się wpływ planowanej inwestycji na sposób zagospodarowania nieruchomości sąsiednich.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie, uchwała w kształcie podjętym podczas XVIII sesji Rady Miejskiej w Tłuszczu nie zawiera załącznika spełniającego powyższe wymogi.

W tym miejscu organ nadzoru raz jeszcze wskazuje, że ustawodawca nałożył na gminy obowiązek jednoznacznej identyfikacji **granic terenu objętego inwestycją mieszkaniową**, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 7 ust. 7 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Nałożył także obowiązek sporządzenia, w formie graficznej, charakterystyki inwestycji mieszkaniowej, obejmującej określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, o której mowa w 8 ust. 1 pkt 8 lit. b, w związku z art. 7 ust. 7 pkt 7 lit. b ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, możliwych do jednoznacznej identyfikacji w ramach załącznika graficznego.

Co prawda ustawodawca nie sprecyzował szczegółowych wymagań co do zawartości planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, **jednakże powyższego nie można odczytywać w kategoriach odstąpienia od sporządzenia takiego załącznika, bądź też sporządzenie go w formie i skali z którego niewiele wynika, albowiem nie jest możliwe**

**odczytanie faktycznych treści na nim zawartych. Trudno sobie np. wyobrazić, iż część graficzna decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która spełnia podobną rolę co załączniki do uchwały lokalizacyjnej, sporządzona by została w takiej skali, która uniemożliwia jej odczytanie, a tym samym uniemożliwia jej zastosowanie przy prowadzonym postępowaniu w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę.**

Biorąc pod uwagę charakter prawny załącznika do uchwały lokalizacyjnej, graficznym przedstawieniem planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu z całą pewnością będzie mapa przedstawiająca projekt zagospodarowania działki lub terenu, na której w formie graficznej zostaną dokładnie określone parametry inwestycji (tak, analogicznie do decyzji o warunkach zabudowy zob. wyrok WSA w Poznaniu z 30 maja 2018 r., w sprawie sygn. akt II SA/Po 130/18, publ. Legalis), przy czym co warto zauważyć forma części graficznej charakterystyki inwestycji na tym etapie nie jest prawnie określona, wobec czego inwestor ma swobodę w jej określeniu (tak: zob. wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2015 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1354/15, publ. Legalis).

Należy także zauważyć, iż projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony zgodnie z wymaganiami rozporządzenia Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 1609, z późn. zm.), sporządza się na kolejnym etapie inwestycji a więc przy ubieganiu się o pozwolenie na budowę. Powyższe oznacza, że takim projektem można się posłużyć, choć prawnie dopuszczalne jest przedstawienie w formie graficznej planowanego zamierzenia inwestycyjnego w dowolnej formie, która spełniać będzie warunki wynikające z art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, niezbędnym jednak warunkiem jest czytelność takiego załącznika.

Ponadto skoro planowany sposób zagospodarowania terenu oraz **charakterystyka zabudowy i zagospodarowania terenu**, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawiona w formie graficznej jest wymagany obligatoryjnie element samego wniosku o ustalenie lokalizacji, to przyjęć co do zasady należy, iż załącznik taki spełniający ww. kryteria winien stać się załącznikiem do uchwały lokalizacyjnej, czego w przedmiotowej sprawie nie uczyniono. Powyższe braki eliminują wykorzystanie ww. uchwały lokalizacyjnej przy udzielaniu pozwolenia na budowę i tym samym stanowią o istotnym naruszeniu prawa.

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 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, 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, która byłaby inna gdyby nie doszło do stwierdzonych naruszeń. Co więcej uchwała w kształcie przyjętym przez Radę Miejską w Tłuszczu jest niewykonalna, co szeroko przedstawiono we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII.347.2022 Rady Miejskiej w Tłuszczu z 28 czerwca 2022 r. „*w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, 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.

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/