



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 lipca 2022 r.

WNP-I.4131.173.2022.RM

Rada Miejska w Żurominie

pl. Piłsudskiego 3

09 – 300 Żuromin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005 i 1079)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 331/XLVI/2022 Rady Miejskiej w Żurominie z 28 czerwca 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Malinowej/Wyzwolenia w Żurominie (budynek nr 1, 2, 6)”.

Uzasadnienie

Na sesji 28 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Żurominie podjęła uchwałę Nr 331/XLVI/2022 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Malinowej/Wyzwolenia w Żurominie (budynek nr 1, 2, 6)”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 7 ust. 4 i art. 8 ust. 1 – 3 ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1538).

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

Stosując wykładnię funkcjonalną ww. przepisów zważyć należy, iż wynikają z niej dwa podstawowe cele. Pierwszym z nich jest ograniczenie barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, drugim zaś likwidacja deficytów jakościowych mieszkań, w kontekście ich niskiego stanu technicznego, niedostatecznego wyposażenia w instalacje oraz w związku z ich przeludnieniem, a także likwidacja deficytów jakości samych zespołów zabudowy, w kontekście braku odpowiednio dostosowanej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym 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).

Na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zauważyć, iż 11 kwietnia 2022 r., inwestor, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, MK INWESTYCJE R. Mendalka, M. Keller Spółka jawna, wystąpił z wnioskiem, datowanym na 31 marca 2022 r., o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w trybie ww. ustawy. Planowana inwestycji dotyczyła części działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 199/2 i 182/12 z obrębu Żuromin, przy ul. Malinowej i Wyzwolenia w Żurominie i polegać miała na *budowie trzech budynków mieszkaniowych w zabudowie*

wielorodzinnej o pięciu kondygnacjach nadziemnych oraz jednej podziemnej z przeznaczeniem na parking, piwnice lokatorskie, pomieszczenia techniczne i porządkowe.

W wyniku złożonego wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji:

- na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Żuromin (BIP) opublikowano wniosek inwestora, określając formę, miejsce i termin składania uwag (informacja Burmistrza Gminy i Miasta Żuromin GGNRiPP.6721.2.2022 z 12 kwietnia 2022r.);
- pismami datowanymi na 14 kwietnia 2022 r., znak: GGNRi.PP.6721.2.2022, powiadomiono o możliwości przedstawienia opinii;
- pismami datowanymi na 14 kwietnia 2022 r., znak: GGNRi.PP.6721.2.2022, wystąpiono o uzgodnienie wniosku inwestora do Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie.

Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie pismem z 9 maja 2022 r. znak: U-2.469.58.2022.1.KS **odmówił** uzgodnienia ww. wniosku inwestora.

Inwestor, pismem z 16 maja 2022 r., **dokonał szerokiej modyfikacji wniosku z 31 marca 2022 r.**, w zakresie obsługi komunikacyjnej.

Pismem z 18 maja 2022 r. Burmistrz Gminy i Miasta Żuromin wystąpił do Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie (MZDW) z wnioskiem o ponowne uzgodnienie zmodyfikowanego wniosku.

MZDW pismem z 30 maja 2022 r. znak: U-2.469.58.2022.2.KS uzgodnił wniosek inwestora pod określonymi w piśmie warunkami, co wymagało dokonania kolejnej korekty wniosku. Z ww. pisma wynika bowiem, że warunkiem dokonania uzgodnienia jest *„zaprojektowanie i wybudowanie pasa do skrętu w lewo z drogi wojewódzkiej nr 563 (konieczność zawarcia przez inwestora planowanej inwestycji umowy z zarządcą drogi, o której mowa w art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych oraz zatwierdzenia stałej organizacji ruchu z organem zarządzającym ruchem na drogach wojewódzkich tj. Marszałkiem Województwa Mazowieckiego) lub zapewnienia obsługi komunikacyjnej z drogi wojewódzkiej nr 563 wyłącznie na prawe skręty w przypadku braku wybudowania ww. pasa do skrętu w lewo z drogi wojewódzkiej.”*

Równocześnie pismem z 17 maja 2022 r. inwestor po raz kolejny dokonuje modyfikacji wniosku z 31 marca 2022 r. w zakresie warunków ochrony przeciwpożarowej.

Zmodyfikowany w tym zakresie wniosek inwestora zostaje poddany ponownemu opiniowaniu z Komendą Wojewódzką Straży Pożarnej w Warszawie (*quod vide* pismo Burmistrza Gminy i Miasta Żuromin z 18 maja 2022 r. znak: GGNRiPP.6721.2.2022), która pozytywnie opiniuje zmodyfikowany wniosek – pismem znak: WZ.0761.16.2.2022 z 27 maja 2022 r.

Jednocześnie pismem z 9 maja 2022 r., zatytułowanym „*Sprostowanie oraz doprecyzowanie wniosku z dnia 31.03.2022 r. o ustalenie lokalizacji inwestycji dotyczącej budynków nr 1, nr 2 i nr 6*”, doręczonym w dniu następnym, **inwestor dokonuje kolejnej modyfikacji wniosku w zakresie „charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej”, m.in. w zakresie szerokości budynku nr 6, a także kubatury wszystkich planowanych budynków.**

Reasumując, wniosek inwestora, od momentu jego złożenia w urzędzie, został trzykrotnie zmodyfikowany, przy czym dokonane modyfikacje dotyczyły podstawowych, obligatoryjnych jego elementów, wymaganych na podstawie art. 7 ust. 7 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Modyfikacji złożonego wniosku dokonano kolejno: 9 maja 2022 r., 16 maja 2022 r., a także 17 maja 2022 r.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że w art. 8 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określono w sposób 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** (*vide* art. 8 ust. 1 pkt 2); wymóg ten skorelowany został z wymaganiami wniosku o ustalenie lokalizacji zawartym w art. 7 ust. 7 pkt 1, zgodnie z którym wnioskodawca jest zobowiązany określić granice terenu objętego wnioskiem, przedstawione na kopii mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku – na kopii mapy ewidencyjnej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmującej

teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:1000 lub większej;

- **charakterystykę inwestycji mieszkaniowej**, przedstawioną zarówno w formie opisowej, jak i graficznej „**obejmującą określenie**: a) **zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu, niezbędnej liczby miejsc postojowych, jak również sposobu zagospodarowywania odpadów, b) planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej, c) charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko;**” (vide art. 8 ust. 1 pkt 8); wymóg ten skorelowany został z przepisem art. 7 ust. 7 pkt 7 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zgodnie z którym wnioskodawca jest zobowiązany przedstawić: „7) **charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie**: a) **zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu, niezbędnej liczby miejsc postojowych, jak również sposobu zagospodarowywania odpadów, b) planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej, c) charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko;**”.

Skoro zatem treść normatywna uchwały lokalizacyjnej jest zbieżna z elementami złożonego wniosku inwestora to kolejne pisma inwestora **stanowią faktyczną modyfikację złożonego przez niego wniosku**, w zakresie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz w zakresie charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, stanowiących obligatoryjny element uchwały lokalizacyjnej.

Tego rodzaju modyfikacje wniosku inwestora oznaczają, że na Burmistrzu Gminy i Miasta Żuromin, **ciążył bezwzględny obowiązek ponowienia procedury związanej z podejmowaniem takiej uchwały**.

Otóż stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 16 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, „**Do czasu podjęcia uchwały, o której**

mowa w ust. 4, **inwestor może modyfikować wniosek**, o którym mowa w ust. 1. Modyfikacja wniosku może wynikać w szczególności ze zgłoszonych uwag, uzyskanych opinii oraz dokonanych uzgodnień. **W przypadku modyfikacji wniosku przepisy ust. 1-15 stosuje się.**”.

W przedmiotowej sprawie, przed podjęciem uchwały, inwestor kilkakrotnie zmodyfikował wniosek w zakresie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. **Powyższe oznacza, że modyfikacja takiego wniosku wymaga ponowienia czynności zarówno w zakresie formalnej nowelizacji wszystkich treści, w celu spełnienia wymagań określonych w art. 7 ust. 1 – 9 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, jak również czynności materialno – technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 10 – 15 ww. ustawy.**

Raz jeszcze podkreślić należy, że ustawodawca przewidział możliwość modyfikacji wniosku, **zastrzegając przy tym każdorazowo konieczność powtórzenia przez organ wykonawczy także wszystkich czynności proceduralnych**, co w przedmiotowej sprawie oznacza, że w istocie termin do wniesienia uwag, opinii oraz uzgodnień biegnie od początku. Za taką konstrukcją przepisu przemawia także zakres dokonywanych czynności proceduralnych związanych z możliwością zgłoszenia uwag, opinii oraz uzgodnień do wniosku o ustalenie lokalizacji. Skoro bowiem pierwotny wniosek został przez inwestora zmodyfikowany, implikuje to konieczność oceny takiego wniosku przez zainteresowane podmioty, a także konieczność zapewnienia możliwości partycypacji społecznej. **Ustawodawca przyznał tym podmiotom możliwość wypowiedzenia się co do treści wniosku, odpowiadającej faktycznym parametrom planowanej inwestycji**, tym bardziej, iż zgodnie z cytowanym już art. 25 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, ustalenia uchwały wiążą organy administracji architektoniczno – budowlanej przy udzielaniu pozwolenia na budowę.

Konieczność ponowienia czynności proceduralnych związana jest z faktem, że dokonanie modyfikacji wniosku nie może pozbawić organów możliwości dokonania opinii oraz uzgodnienia wniosku o ustalenie lokalizacji w nowym kształcie. Podmioty te nie mogłyby w istocie się wypowiedzieć na temat planowanej inwestycji mieszkaniowej, **albowiem faktyczny wniosek różniłby się treścią od wersji przez nie otrzymanej. Dodatkowo mogłoby to stanowić podstawę do nadużyć ze strony inwestora, który mógłby składać wniosek w celu uzyskania pozytywnych opinii, bądź nieotrzymania negatywnych opinii, uzgodnień, następnie zaś wniosek ten modyfikować do treści faktycznie odpowiadającej planowanej inwestycji.**

Tryb podjęcia uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, określony został w sposób szczegółowy w art. 7 ust. 10 – 15 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, i obejmuje zarówno partycypację społeczną, stosownie do wymogów art. 7 ust. 10 i 11 ww. ustawy, jak i partycypację instytucjonalną, o której mowa w art. 7 ust. 12 - 15.

Należy przy tym zauważyć, że **zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancje rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania inwestycyjne zawarte we wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.** Jednostka, dzięki zasadzie partycypacji publicznej, ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów miasta wykonujących określone funkcje w zakresie podejmowania uchwały lokalizacyjnej. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych.** Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała lokalizacyjna.

Partycypacja społeczna, ale również instytucjonalna, przy podejmowaniu uchwały lokalizacyjnej jest tym bardziej istotna, z uwagi na fakt, że w art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skoro zatem ustaleń planu miejscowego nie stosuje się przy realizacji inwestycji podejmowanej w tym trybie, to tym bardziej partycypacja ta nie może być iluzoryczna. Stąd też ustawodawca, w ramach przepisu art. 7 ust. 16 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, wprowadził wymóg zarówno aktualizacji samego wniosku oraz jego obligatoryjnych załączników, **jak również wprowadził wymóg ponowienia czynności proceduralnych.**

Biorąc pod uwagę wykładnię systemową oraz funkcjonalną należy także podkreślić, iż ostatecznie sam fakt konieczności dokonania uzgodnienia wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji

mieszkańcowi nie może być uznawany jedynie w kategoriach czynności technicznej do obligatoryjnego przeprowadzenia, bowiem godzi to w cel dokonania uzgodnienia, a więc akceptacji planowanej inwestycji. Takie stanowisko prowadziłoby do rozumowania, iż istotne znaczenie ma jedynie fakt dokonania samego uzgodnienia, po którym można by było w sposób arbitralny zmienić projekt inwestycyjny w zakresie liczby miejsc parkingowych, bez zaznajomienia z nowymi rozwiązaniami przestrzennymi właściwych do uzgodnienia organów. Taka wykładania przepisów wskazywałaby na fikcyjność uzgodnień, a także całej partycypacji.

Powyższe istotne naruszenie procedury wynikające z przepisu art. 7 ust. 16 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących stanowi samoistną (niezależną) przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Wykładnię taką potwierdza również stanowisko doktryny wyrażone m.in. w Komentarzu do art. 7 Specustawy mieszkaniowej, teza 80, red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis: *„W przypadku dokonania modyfikacji wniosku przez inwestora wójt dokonuje powtórzenia wszystkich przeprowadzonych czynności. Termin ich dokonania biegnie od początku. Rozwiązanie takie będzie skutkowało wydłużeniem prowadzonego postępowania przez organy gminy. Jednakże na podstawie wskazanych wyżej okoliczności zasługuje ono na akceptację. O modyfikacji wniosku wójt powinien wyraźnie poinformować, aby nie było wątpliwości, co zostało zmienione i że następuje ponowne przeprowadzenie opisanego procesu.”*

Tymczasem w przedmiotowej sprawie Burmistrz Gminy i Miasta Żuromin zaniechał obowiązkowi wynikającemu z art. 7 ust. 10 i 11 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. **Stosownie do ww. przepisów, każda modyfikacja wniosku wymagała nie później niż w terminie 3 dni, zamieszczenia tego wniosku wraz z dołączonymi do niego dokumentami na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy, określając formę, miejsce i termin składania uwag do zmodyfikowanego wniosku, liczony od dnia zamieszczenia**, przy czym informację o zamieszczeniu modyfikacji wniosku, burmistrz podaje do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, przy zastrzeżeniu, że uwagi do zmodyfikowanego wniosku, wnosi się w postaci papierowej lub elektronicznej za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o których mowa w ustawie z 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2020 r. poz.

344), w terminie 21 dni od dnia zamieszczenia zmodyfikowanego wniosku na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy.

Samo załączeniu plików na stronie internetowej w zakresie modyfikacji wniosku inwestora, bez formalnej możliwości składania uwag stanowi istotne naruszenie trybu podejmowania uchwały (art. 7 ust. 16 w związku z art. 7 ust. 10 i 11 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że obowiązkiem organu wykonawczego gminy było również przekazanie do uzgodnień oraz opiniowania, zmodyfikowanych wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, wszystkim właściwym w sprawie organom. Powyższy obowiązek wynika z dyspozycji art. 7 ust. 16, w związku z art. 7 ust. 12, 13, 14 i 15 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Tymczasem z akt sprawy wynika, że np. ponownemu uzgodnieniu z Mazowieckim Zarządem Dróg Wojewódzkich w Warszawie podlegał jedynie zmodyfikowany wniosek z 16 maja 2022 r., **przy czym ostateczne uzgodnienie i tak wymagało dokonania kolejnych modyfikacji wniosku, w związku z jego warunkowym uzgodnieniem.**

Tym samym w omawianej sprawie doszło do istotnego naruszenia trybu podjęcia uchwały lokalizacyjnej, w związku brakiem ponowienia czynności proceduralnych, o których mowa w art. 7 ust. 16 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło również do istotnego naruszenia art. 8 ust. 1 pkt 6, w związku z art. 7 ust. 7 pkt 5 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

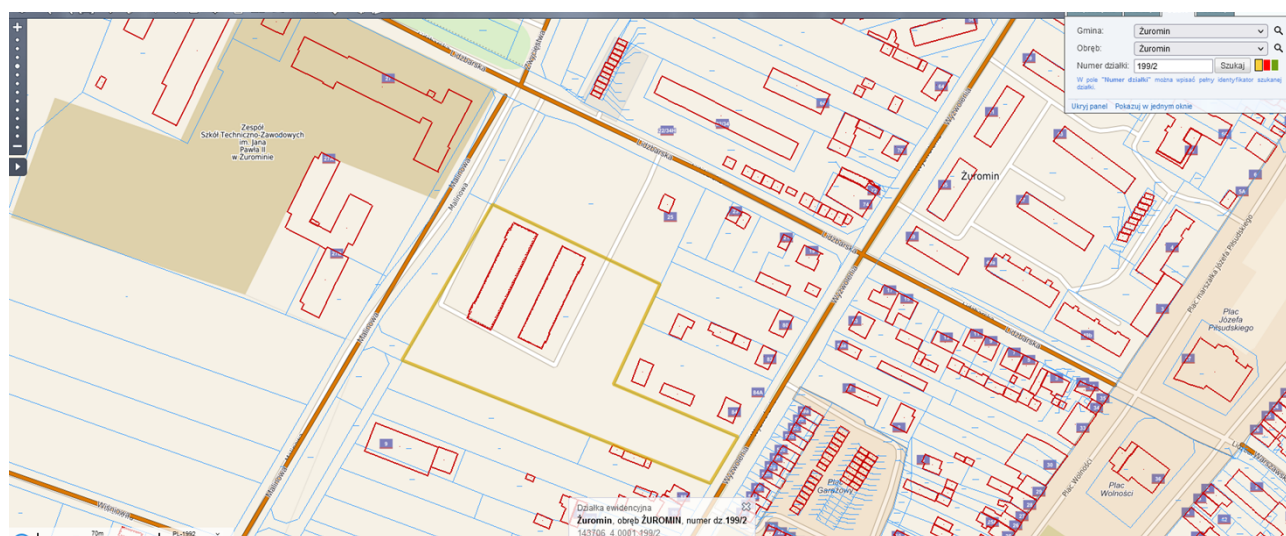
Otóż stosownie do ww. przepisów odpowiednio:

- „Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa: (...) 6) **zmiany w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu;**”;
- „Wniosek, o którym mowa w ust. 1, zawiera: (...) 5) **określenie zmian w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu;**”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem wniosku, jak i samej treści uchwały w zakresie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest określenie faktycznych zmian w dotychczasowym sposobie zagospodarowania terenu.

Zgodnie z ustaleniami § 7 ust. 1 uchwały: „Ustala się zmiany w dotychczasowym sposobie zagospodarowania i uzbrojeniu terenu: 1. Teren działek nr 199/2 i 182/12 objęty inwestycją mieszkaniową jest obecnie zagospodarowany drogami wewnętrznymi i parkingami o nawierzchni asfaltowej, stanowiącymi pozostałość po bazie PKS.”, co jest nieprawdą, gdyż w obrębie terenu objętego inwestycją mieszkaniową w ramach budynku Nr 1 i Nr 2 **istnieją już dwa budynki** (wybudowane w stanie surowym zamkniętym), co wynika zarówno z danych przestrzennych dostępnych pod adresem:

- https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/lmgp_2.html;
- <https://zurominski.e-mapa.net/>,



jak i będącego w posiadaniu organu nadzoru materiału zdjęciowego.

Mając na uwadze wykładnię celowościową i funkcjonalną przepisów ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, 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;”.

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.

Jeżeli zatem prowadzona jest inwestycja w oparciu o ogólne przepisy prawa budowlanego, to ten sam zakres inwestycji nie może być równocześnie prowadzony w oparciu o przepisy ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Niezależnie od powyższych zarzutów należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 9 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących: **„W przypadku gdy wniosek, o którym mowa w ust. 1, nie spełnia wymogów, o których mowa w ust. 7 i 8, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wzywa do usunięcia braków formalnych, wskazując termin na ich usunięcie, nie dłuższy jednak niż 14 dni, pouczając jednocześnie, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.”.**

W art. 7 ust. 7 i ust. 8 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wskazane są obligatoryjne wymogi treściowe, jakie musi spełniać wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, **aby można byłoby go uznać za wniosek kompletny, którego złożenie do organu spowoduje skuteczny bieg terminu do wydania przez radę gminy uchwały w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej**.

Jeżeli zatem wniosek inwestora nie zawiera wszystkich wymaganych treści, bądź określa go w niewłaściwy sposób, to Burmistrz Gminy i Miasta Żuromin, zobligowany był, na podstawie art. 7 ust. 9 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, **do bezwzględnego wezwania do usunięcia braków formalnych, wraz ze wskazaniem terminu na ich usunięcie, nie dłuższego jednak niż 14 dni, wraz z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.**

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 stwierdzania 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, przede wszystkim z uwagi na istotne naruszenie trybu podjęcia uchwały.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 331/XLVI/2022 Rady Miejskiej w Żurominie z 28 czerwca 2022 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Malinowej/Wyzwolenia w Żurominie (budynek nr 1, 2, 6)”, 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/