



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 16 czerwca 2020 r.

Poz. 6711

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.78.2020.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 16 czerwca 2020 r.

dotyczy uchwały Nr XV/160/20 Rady Miejskiej w Sochaczewie z 8 maja 2020 r. „*w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.78.2020.RM

Warszawa, 16 czerwca 2020 r.

Rada Miejska w Sochaczewie
ul. 1 Maja 16
96 – 500 Sochaczew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/160/20 Rady Miejskiej w Sochaczewie z 8 maja 2020 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sochaczewie, na sesji w dniu 8 maja 2020 r., podjęła uchwałę Nr XV/160/20 „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących”.

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 ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2020 r. poz. 219, 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).

Stosownie do przepisu 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, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały prowadzi do wniosku, iż pozostaje ona w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z 30 grudnia 2002 r. Nr IV/25/02 podjętej w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sochaczew. Wiążący charakter studium przy ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wynika właśnie z przytoczonego powyżej przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Należy podkreślić, iż w obecnym stanie prawnym, kwestię regulacji ustaleń studium, zawierają przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.). Zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 ww. ustawy, określa ona m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. W art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono m.in., iż kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy do zadań własnych gminy. Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w obecnym przepisie art. 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w dużym stopniu **opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części **regulacyjnej**, zwanej **kierunkami**, **konstituującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy**, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także przy podejmowaniu uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej.

Obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sochaczew, sporządzone zostało jednak w trybie nieobowiązującej już od wielu lat ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), która określała inne wymogi m.in. w zakresie treści studium, a więc jego merytorycznej zawartości. Zakres ustaleń studium, sporządzonego w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest co do zasady merytorycznie odmienny. Ustawodawca w znaczący sposób zmienił bowiem wymogi dotyczące zarówno uwarunkowań, jak i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej studiów uchwalonych pod rządami ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, co zostało wyrażone wprost w przepisie art. 87 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to oznacza to, że studium takie, pomimo tego, że nie odpowiada ono obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. Utrzymanie w mocy aktów planistycznych (studiów, a także planów miejscowych), sporządzonych pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzedniej regulacji.

W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z wymogami art. 6 ust. 5 pkt 4, 5 i 5a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, pod rządami której było uchwalane obowiązujące dotychczas studium, określa ono w szczególności obszary zabudowane, ze wskazaniem, w miarę potrzeby, terenów wymagających przekształceń lub rehabilitacji; obszary, które mogą być przeznaczone pod zabudowę, ze wskazaniem, w miarę potrzeby, obszarów przewidzianych do zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a także obszary, które mogą być przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wynikającą z potrzeby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W odniesieniu do wskazanych powyżej przepisów wyraźne jest również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z 25 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt II SA/Kr 608/02 (OSS 2002, nr 4, poz. 103, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), a który to Sąd wskazał: „Wymogi ustawowe dotyczące zawartości samego studium określone zostały w art. 6 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym /t.j. Dz.U. 1999 nr 15 poz. 139 ze zm./ oraz art. 71 i art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska /t.j. Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627/. Wymogi te należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć

studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać "spójny" ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich "ogólnikowość" i "hasłowość" nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium."

Organ nadzoru wskazuje, iż skoro uchwała lokalizacyjna, podobnie jak studium, składa się zarówno z części tekstowej, jak i graficznej, a same ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu, a następnie podejmowaniu uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej, to w celu zbadania czy uchwała lokalizacyjna nie jest sprzeczna ze studium konieczne jest nie tylko porównanie treści uchwały z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej uchwały lokalizacyjnej i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak - niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium - podstawę stwierdzenia nienaruszalności ustaleń studium, w rozumieniu art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna zarówno samej planowanej lokalizacji, jak planu i studium.

Stosownie do ustaleń § 1 uchwały lokalizacyjnej, przedmiotem inwestycji ma być budynek mieszkalny wielorodzinny w zabudowie śródmiejskiej z garażem, lokalami handlowo-usługowymi w parterze oraz jednopoziomowym garażem podziemnym na fragmentach działek nr ewid. 1909/26 i 1909/27 w obrębie „0010 Sochaczew Wschód”, Sochaczew. Usytuowane powyższej inwestycji mieszkaniowej w granicach ww. działek znajduje również potwierdzenie, w dalszej części uchwały, a także w załączniku graficznym nr 1 przedstawiającym granice terenu objęte inwestycją, jak również w załączniku nr 2 stanowiącym plan zagospodarowania terenu.

Tymczasem szczegółowa analiza ustaleń części graficznej studium z 2002 r. wskazuje, iż działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 1909/26 i 1909/27 pochodzące z obrębu 0010 Sochaczew Wschód, jednostka ewidencyjna Sochaczew, stanowią obszary **wielofunkcyjnej zabudowy usługowej**. Zgodnie z Rozdziałem 5 pn. „Kierunki rozwoju strefy pracy pozarolniczej” (quod vide str. 48 tekstu studium, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały):

„Rozwój odbywał się będzie poprzez następujące działania:

- Wypromowanie pokazanego na planszy graficznej POLITYKA PRZESTRZENNA – KIERUNKI ZAGOSPODAROWANIA w centralnej części miasta obszaru **zachodniej części tzw. „Pola Czerwonkowskiego” sąsiadującego od wschodu z planowaną ulicą zbiorczą (ulica Północ – Południe), stanowiącego ofertę terenową dla inwestycji w zakresie wielofunkcyjnych usług;**
(...)
- Dopuszczanie na pokazanych terenach **wielofunkcyjnej zabudowy usługowej także zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jako funkcji uzupełniającej.**”

Powyższe oznacza, iż studium predysponuje obszar objęty uchwałą lokalizacyjną do pełnienia funkcji związanych co najwyżej z wielofunkcyjną zabudową usługową w ramach której dopuszczalną jest jej uzupełnienie o zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Skoro zatem sama Rada Miejska w Sochaczewie przesądziła, iż obszar ww. działek ma pełnić funkcje usługowe z dopuszczalną zabudową mieszkaniową jednorodziną to realizacja inwestycji polegającej na

budowie budynków w zabudowie wielorodzinnej nie tylko nie realizuje funkcji określonych w studium, ale wprost pozostaje w sprzeczności z jego ustaleniami, które i tak z uwagi na charakter studium sporządzonym w trybie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, są niezmiernie lakoniczne. Powyższe oznacza, iż uchwała lokalizacyjna pozostaje w sprzeczności w zakresie wyznaczonych w nim obszarów funkcjonalnych, które faktycznie są jedynymi statuującymi tj. wiążącymi ustaleniami studium z 2002 r.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że w art. 8 ust. 1 ustawy z 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.**

Jednym z wyjątków od tej ogólnej zasady, jest m.in. obowiązek wskazania, że planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyłączeniem terenów, o których mowa w art. 5 ust. 4, oraz nie jest sprzeczna z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego (*vide* art. 7 ust. 7 pkt 12).

Powyższe oznacza, iż to już na etapie składania wniosku przez inwestora nałożony został obowiązek wykazania, iż planowana lokalizacja nie jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W tym miejscu wskazać należy, iż uchwała Nr XV/160/20 Rady Miejskiej w Sochaczewie z 8 maja 2020 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących”, wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 18 maja 2020 r. W związku z brakiem przekazania jakichkolwiek dokumentów dotyczących zarówno wniosku samego inwestora, jak i dokumentów potwierdzających dokonanie czynności proceduralnych, o których mowa w art. 7 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Wojewoda Mazowiecki pismem z 21 maja 2020 r., znak: WNP-I.40.2.319.RM zwrócił się do Burmistrza Miasta Sochaczew o przekazanie ww. dokumentów.

Burmistrz Sochaczewa pismem z 27 maja 2020 r. znak: GPA.6862.01.10.2020 (data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie – 29 maja 2020 r.) przekazał dokumenty związane z podjęciem uchwały.

Zgodnie ze złożonym wnioskiem dotychczasowy sposób zagospodarowania opisany został w następujący sposób: „*Teren inwestycji obejmuje fragmenty działek o numerach ewidencyjnych 1909/26 i 1909/27 z obrębu 0010 Sochaczew Wschód. Powierzchnia działek wynosi 35.819m², natomiast powierzchnia działek przeznaczona pod inwestycję stanowi ok. 5164 m². Teren od północy przylega do ulicy Olimpijskiej, od wschodu, zachodu i południa graniczy z działkami niezabudowanymi. Teren obecnie stanowi nieużytek, porośnięty roślinnością trawiastą i krzaczastą.*”.

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę stwierdzono, iż przepis art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji

towarzyszących, nie znajduje zastosowania w przedmiotowej sprawie, a tym samym uchwała lokalizacyjna nie może pozostawać w sprzeczności z ustalonymi w studium funkcjami.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy wskazać należy, iż inwestor powinien w sposób wyczerpujący przedstawić stanowisko, że planowana przy ul. Olimpijskiej w Sochaczewie inwestycja mieszkaniowa nie jest sprzeczna z obowiązującym *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Sochaczew* przyjętego na podstawie uchwały Nr IV/25/02 Rady Miejskiej w Sochaczewie z 30 grudnia 2002 r. Powinno to nastąpić poprzez przedstawienie konkretnych postanowień studium, zestawienie ich z szczegółowymi kwestiami inwestycji mieszkaniowej i przedstawienie wniosków, że nie występuje między tymi dokumentami sprzeczność.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestia wskazania, iż planowana lokalizacja nie jest sprzeczna ze studium, winna podlegać ocenie ze strony rady miejskiej, która w przypadku uznania, że inwestycja mieszkaniowa jest sprzeczna ze studium, winna odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, z uwagi na dyspozycję art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Dokonując analizy podjętej uchwały wskazać należy, iż realizacja inwestycji mieszkaniowej polegająca na budowie jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego w zabudowie śródmiejskiej z garażem, lokalami handlowo-usługowymi w parterze oraz jednopoziomowym garażem podziemnym, zlokalizowanego na fragmentach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 1909/26 i 1909/27 w obrębie 0010 Sochaczew Wschód, jest sprzeczna z ustaleniami studium dla miasta Sochaczew.

Brak jest przy tym jakichkolwiek podstaw prawnych, do rozszerzającej interpretacji ustaleń studium poprzez dokonywanie faktycznej modyfikacji zawartego w nim zapisu dotyczącego możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i rozciąganie go na każdy rodzaj zabudowy, w tym na zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. Tym samym skoro wniosek inwestora dotyczy zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnnej to winien on być analizowany i rozpatrywany jako ten rodzaj zabudowy.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, inwestycja mieszkaniowa kwalifikowana, jest jako 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. Powyższe oznacza, że ustawodawca w sposób świadomy rozróżnia budynki mieszkalne wielorodzinne od budynków jednorodzinnych. Co więcej w art. 1 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, wyraźnie odesłano do przepisów ustawy Prawo budowlane.

Jeżeli zatem ustawodawca w sposób świadomy odsyła do przepisów ustawy Prawo budowlane, posługując się pojęciem *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, to istnieje konieczność stosowania legalnej definicji, która zawarta została w art. 3 pkt 2a ww. ustawy. Ponadto w akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, tj. w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych,

jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065) zdefiniowano zarówno pojęcie **budynku mieszkalnego**, a także **zabudowy jednorodzinnej** oraz **śródmiejskiej**.

Skoro zatem ustawodawca w sposób jednoznaczny dokonuje podziału **budynków mieszkalnych** na **budynki mieszkalne wielorodzinne** i **jednorodzinne** (*quod vide* § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie), a także w ramach § 3 pkt 2 definiuje **zabudowę jednorodziną**, przez którą należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi, **to rozpatrując wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej obowiązkiem Rady Miejskiej w Sochaczewie było posługiwanie się ww. pojęciami, a także stosowanie się do legalnej definicji zabudowy śródmiejskiej**, przez którą należy „rozumieć **zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze śródmieścia, określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu miejscowego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**”.

Jeżeli zatem w ustaleniach obowiązującego studium, jako uzupełniającej funkcję usługową wskazano jedynie **zabudowę mieszkaniową jednorodziną**, **to nie sposób wywodzić by był to każdy rodzaj zabudowy mieszkaniowej, w tym zabudowa wielorodzinna**. Na powyższe nie może również wskazywać wykładnia historyczna, albowiem zaznaczyć należy, iż w dacie przyjęcia studium, tj. w dniu 30 grudnia 2002 r., rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, wyraźnie wyróżniało budynki mieszkalne, na budynki:

- wielorodzinne tj. takie, które zawierały 2 lub więcej mieszkań;
- jednorodzinne,
- w zabudowie zagrodowej.

Powyższe oznacza, że planowana lokalizacja jest sprzeczna z ustaleniami studium, przy czym organ nadzoru swoje stanowisko w tym zakresie oparł na następujących przesłankach.

W pierwszym rzędzie podkreślić należy, iż stopień związania ustaleniami studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń samego studium. Punktem wyjścia do takiej oceny zgodności winien zawsze stanowić przedmiot i sposób ujęcia ustaleń studium (tak: na zasadzie analogii z planem miejscowym – *quod vide* wyrok NSA z 19 maja 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 466/11, publ. Legalis).

Przepis art. 5 ust. 3, w związku z art. 7 ust. 7 pkt 12 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących należy rozumieć w ten sposób, że planowana realizacja inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej **nie może doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć, przy czym stanowisko takie nie oznacza konieczności prostego przeniesienia ustaleń studium do uchwały lokalizacyjnej** (na zasadzie analogii z planem miejscowym *quod vide* wyroki NSA: z 29 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2661/13, publ. Legalis; z 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13, publ. Legalis), nie może jednak prowadzić do sytuacji, w której planowana lokalizacja oznaczać będzie realizację inwestycji odmienne od funkcji i przeznaczeń ustalonych w studium (na zasadzie analogii z planem miejscowym zob. wyroki NSA: z 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, publ. Legalis; z 29 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2661/13, publ. Legalis).

Analogie dotyczące kwestii stopnia związania ustaleniami studium przy ustaleniu lokalizacji, a ustaleniami studium i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w związku z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są o tyle

istotne, że w doktrynie przyjmuje się, że zwrot „*nie narusza*”, użyty w tymże przepisie powinien być rozumiany jako „*nie jest sprzeczny*”, co jest istotne w kontekście przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym [tak: *I. Zachariasz, (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 193–194*].

W doktrynie wskazuje się również, że poprzez „*niesprzeczność*” ustaleń projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium rozumie się sytuacje, w których przeznaczenie terenów oraz sposób ich zabudowy mieści się w ogólnych kierunkach zmian struktury przestrzennej gminy oraz w przeznaczaniu terenów, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. [tak: *Z. Niewiadomski, Uwarunkowania prawne lokalnej polityki przestrzennej, (w:) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, red. J.M. Chmielewski, G. Węctawowicz, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 2010, z. 245, s. 27*].

Biorąc pod uwagę fakt, iż studium miasta Sochaczew sporządzone zostało w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, owa niesprzeczność dotyczyć zatem będzie konkretnych dyspozycji przestrzennych w ramach danego obszaru funkcjonalnego.

Reasumując, zgodnie z wolą ustawodawcy związek pomiędzy uchwałą lokalizacyjną a studium, nie musi być literalnie ścisły. Nie jest zatem wymagana całkowita zgodność przedsięwzięcia z zapisami studium dotyczącymi funkcji (przeznaczenia) terenu, na którym inwestycja ma być realizowana, zaś sama inwestycja powinna stanowić kontynuację ogólnych zasad zagospodarowania terenu ustalonych w studium, **nie może natomiast prowadzić do zmiany postanowień tego aktu planistycznego, w szczególności zmiany kierunków zagospodarowania i użytkowania terenów**. Skoro zatem przedmiotem uchwały jest inwestycja mieszkaniowa realizowana w formie wielorodzinnej, podczas gdy w studium dla obszaru tego przewidziano zabudowę usługową i co najwyżej, w ramach uzupełnienia, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną to w tej sytuacji uznać należy, iż planowana inwestycja jest sprzeczna z ustaleniami studium z uwagi na fakt realizacji odmiennych funkcji, przeznaczeń a także zasad zabudowy od tych, które zostały ustalone w studium dla obszaru określonego jako wielofunkcyjna zabudowa usługowa. Zwrócić przy tym należy uwagę na fakt, iż studium to zostało podjęte na podstawie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i pomimo faktycznie iluzorycznych ustaleń w zakresie projektowanych funkcji, pozostaje w sprzeczności nawet z tak ogólnie określonymi kierunkami zagospodarowania przestrzennego.

Dokonując przedmiotowej oceny organ nadzoru wziął pod uwagę przepis art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, z którego wynika, iż sprzeczność studium z inwestycją mieszkaniową nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. Tak więc z woli ustawodawcy inwestycja mieszkaniowa może naruszać studium w odniesieniu do enumeratywnie wymienionych kategorii terenów niemniej jednak przepis ten, jako wyjątek, nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Z uwagi na fakt, iż planowana inwestycja nie jest usytuowana na terenach zaliczonych do ww. kategorii, przepis ten w przedmiotowej sprawie nie ma zastosowania.

Nie mają również zastosowania kwestie interpretacji zapisów studium odnoszących się do sformułowania zabudowa mieszkaniowa, bowiem w tekście studium jednoznacznie wskazano, iż chodzi o uzupełnienie funkcji usługowej **o zabudowę mieszkaniową jednorodzinną**. Jeżeli zatem w obowiązującym studium użyto by sformułowania „*zabudowa mieszkaniowa*” to sytuacja

dokonywania oceny prawnej podjętej uchwały lokalizacyjnej mogłaby być inna. Rolą organu nadzoru nie jest jednak dokonywanie oceny hipotetycznej sytuacji prawnej, lecz dokonywanie oceny podjętej uchwały pod kątem faktycznie obowiązujących przepisów, w tym przypadku przepisów odsyłających do ustaleń obowiązującego studium.

Biorąc pod uwagę przepis 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, dlatego też wszelkie opinie prawne odwołujące się do ustaleń poprzednio obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź też innych planów miejscowych z obszaru miasta Sochaczew nie znajdują jakiegokolwiek zastosowania w przedmiotowej sprawie. Tym bardziej, z uwagi na dyspozycję art. 50 ust. 1 i art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tożsamy sposób nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, a tym samym także wszelkie stanowisko judykatury wyrażone w tej materii (art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Jeżeli zatem inwestor chce skorzystać z dobrodziejstwa przepisów tzw. *spec ustawy mieszkaniowej*, to w przedmiotowej sprawie niezbędne jest dokonanie zmiany ustaleń obowiązującego studium, o której mowa w przepisie art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, iż Rada Miejska w Sochaczewie 28 grudnia 2018 r. podjęła uchwałę Nr III/15/18 w sprawie *przystąpienia do sporządzania zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sochaczew”*.

Biorąc powyższe pod uwagę należy podkreślić, iż w obecnym porządku prawnym, prawidłowo podjęta uchwała w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, nie może być sprzeczna z ustaleniami studium, tzn. nie może naruszać określonych tam sposobów zagospodarowania oraz form zabudowy zdefiniowanych w ramach określonych obszarów funkcjonalnych. W przedmiotowej sprawie doszło *de facto* do modyfikacji ustaleń studium, które przewidują co najwyżej możliwość uzupełnienia zabudowy usługowej o funkcję mieszkaniową jednorodziną. Skoro zatem uchwała lokalizacyjna przewiduje powstanie od 105 do 135 mieszkań w zabudowie wielorodzinnej w budynku o ośmiu kondygnacjach, to uchwała ta pozostaje w oczywistej, bezpośredniej kolizji z ustaleniami obowiązującego studium.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane*

w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub 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 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, tj. doszło do istotnego naruszenia art. 8 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, poprzez podjęcie uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej sprzecznej z ustaleniami studium.

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 nieścistość 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.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż uchwała nie zawiera obligatoryjnej treści pouczenia, o której mowa w art. 25 ust. 2 ww. ustawy, określającej, iż uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza własności i uprawnień osób trzecich.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XV/160/20 Rady Miejskiej w Sochaczewie z 8 maja 2020 r. „w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących”, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Konstanty Radziwiłł