

Paweł Daniel¹

Charakter prawny uchwały o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2020 r., sygn. akt II OSK 3942/19

DOI: 10.5604/01.3001.0014.9271

1. Przepis art. 8 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie ma zastosowania do uchwał o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;
2. Uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej ma charakter uznaniowy;
3. Podejmowanie przez radę gminy uchwały na podstawie art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej, tj. uchwały o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji, również należy zakwalifikować do form wykonywania przez gminę władztwa planistycznego.

Streszczenie

Dotychczasowa praktyka sądów administracyjnych wskazuje, że sądy powyższe nie rozpatrują wielu spraw związanych ze stosowaniem ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Głosowany wyrok stanowi ważny głos w zakresie stosowania przepisów powyższej ustawy, usuwając dotychczasowe wątpliwości co do charakteru prawnego uchwały o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji. Naczelny Sąd Administracyjny przesądził bowiem, że uchwały rady gminy podejmowane na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy dotyczące ustalenia lokalizacji lub odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji są uchwałami dającymi radzie gminy możliwość uznaniowego podejmowania decyzji, a przepisy ustawy nie mogą być interpretowane w sposób ograniczający władztwo administracyjne gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, samorząd terytorialny, inwestycje mieszkaniowe

Glosa: aprobująca

¹ Doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Humanistycznospołecznego SWPS, e-mail: pdaniel@swps.edu.pl.
ORCID: 0000-0001-6563-3923.

Legal status of the resolution on determining or refusing to determine the location of an investment project. Commentary on the judgement of the Supreme Administrative Court (NSA) of 14 October 2020, case file no. II OSK 3942/19

1. Article 8 of the Act of 5 July 2018 on Facilitating the Organisation and Implementation of Housing Investment Projects and the Location of a Housing Investment Project shall not apply to resolutions on refusal to determine the location of a housing investment project.
2. A resolution of a municipal council (rada gminy) adopted pursuant to Article 7(4) of the abovementioned act regulating housing investment projects is discretionary in nature.
3. A resolution adopted by a municipal council pursuant to Article 7(4) of the abovementioned act regulating housing investment projects, i.e. a resolution concerning determining or refusal to determine the location of an investment project, should also be qualified as one of the forms of exercise the municipality's spatial planning powers.

Abstract

The practice of administrative courts to date shows that not so many cases regarding the application of the Act on Facilitating the Organisation and Implementation of Housing Investment Projects and the Accompanying Investment Projects have appeared before the abovementioned courts. The commented judgment is an important voice in the application of the abovementioned act as it removes the so far existing concerns as to the legal status of the resolution on determining the location or refusal to determine the location of an investment project. The Supreme Administrative Court (NSA) ruled that resolutions passed by the municipal council under Article 7(4) of the Act on determining or refusing to determine the location of an investment project vest discretionary powers in the municipal council to make decisions and the act may not be interpreted as being restrictive of the administrative powers of the municipality with respect to spatial planning and development.

Key words: spatial planning and development, local self-government, housing investment projects

Type of commentary: approving

Glosa

W obecnym stanie prawnym proces inwestycyjny, którego finalnym etapem jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, jest postępowaniem wieloetapowym, a jednym z jego elementów jest ustalenie zgodności planowanej inwestycji z istniejącym łańcem przestrzennym. Aż do 2018 r. obowiązywała zasada, zgodnie z którą decyzja o pozwoleniu na budowę mogła zostać wydana w przypadku zgodności planowanej inwestycji z aktem prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, natomiast w przypadku braku planu – z ostateczną decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub ostateczną decyzją o warunkach zabudowy. Zapewnienie powyższej zgodności miało służyć takiemu ukształtowaniu przestrzeni, która tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia, w przyporządkowanych relacjach, wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

W praktyce stosunkowa niewielka liczba terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (obejmującymi jedynie ok. 34% terytorium kraju) oraz długość postępowań w przedmiocie uzyskania decyzji o warunkach zabudowy stanowiła uzasadnienie zmian w obowiązujących przepisach prawnych poprzez wprowadzenie instrumentów mających na celu przyśpieszenie procedury poprzedzającej uzyskiwanie pozwolenia na budowę budynków mieszkalnych. Rezultatem wprowadzonych praw było wejście w życie z dniem 22 sierpnia 2018 r. ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących², zwanej również „specustawą mieszkaniową” czy też „lex deweloper”. Ustawa powyższa miała, w założeniach twórców, stanowić krok w kierunku ograniczania barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach i stanowić narzędzie umożliwiające redukcję deficytu mieszkań oraz doprowadzenie do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej. Dlatego też głównym założeniem projektowanej ustawy było wprowadzenie regulacji umożliwiających znaczące przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących poprzez przyjęcie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją tego typu inwestycji.

² T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 219 (dalej: „ustawa”).

Pomimo upływu ponad dwóch lat od wejścia w życie powyższej ustawy nie wywołała ona zamierzonych przez ustawodawcę skutków, czego rezultatem jest również nieznaczna liczba orzeczeń sądów administracyjnych odnoszących się do rozwiązań w niej przyjętych. Tym bardziej warto odnieść się do głosowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym sąd ten zawarł ciekawe rozważania dotyczące charakteru prawnego uchwały o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji, poszerzając *de facto* kompetencje rady gminy w przypadku rozpatrywania wniosku dotyczącego podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Postępowanie sądowoadministracyjne zakończone głosowanym wyrokiem zostało zainicjowane skargą spółki z o.o., która zaskarżyła uchwałę Rady Miasta o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej, polegającej na budowie zespołu budynków wielorodzinnych z garażami podziemnymi oraz niezbędną infrastrukturą, i budynku przedszkola wraz z zagospodarowaniem terenów zielonych – wąwozu. W ocenie skarżącej zaskarżona uchwała naruszała art. 7 w zw. z art. 17 ustawy poprzez arbitralną odmowę ustalenia lokalizacji opisanej inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej oraz brak przedłożenia Radzie Miasta, w trakcie sesji, projektu uchwały odmawiającej lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wraz z uzasadnieniem, w wyniku czego zaskarżoną uchwałę podjęto w sposób arbitralny, bez analizy stanu faktycznego i prawnego.

Oddalając skargę, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wskazał, że z uzasadnienia projektu uchwały Rady Miasta wynika, że jej projekt został udostępniony radnym, a następnie omówiono go podczas prezentacji przed głosowaniem. Jak wynika ze stenogramu sesji Rady, projekt uchwały był przedmiotem szerokiej debaty, w której udział wzięli zarówno radni, jak i mieszkańcy oraz przedstawiciele wnioskodawcy. Wniosek inwestora został poddany głębokiej krytyce, a jego jednoznacznie negatywna ocena znalazła wyraz w wyniku głosowania. Sąd pierwszej instancji zauważył, że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że brak uzasadnienia uchwały, któremu towarzyszy brak w aktach sprawy informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia tego aktu przez organ gminy, powoduje istotną wadliwość uchwały, uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności. Jednakże w rozpoznawanej sprawie Rada Miasta podjęła zaskarżoną uchwałę, dysponując nie tylko stosownymi materiałami w postaci dokumentów dołączanych do wniosku inwestora oraz złożonymi przez Prezydenta Miasta, ale także opierając się na innych danych podniesionych w dyskusji, jaka odbyła się w trakcie sesji w maju 2019 r.

Następnie sąd pierwszej instancji wskazał, że w rozpoznawanej sprawie zostały spełnione warunek niesprzeczności planowanej inwestycji ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz wymagania formalne określone w przepisach ustawy. W tych okolicznościach obowiązkiem Rady Miasta było przeprowadzenie oceny zasadności ustalenia lokalizacji wspomnianej inwestycji mieszkaniowej na podstawie art. 7 ust. 4 zd. 2 ustawy. Sąd pierwszej instancji podkreślił, że wskazane w tym przepisie przesłanki są bardzo ogólne, a ich zastosowanie ma zasadniczo charakter uznaniowy. Przepis ten pozwala radzie gminy odmówić zgody na lokalizację inwestycji w trybie ustawy, nawet gdy – tak jak to miało miejsce w rozpoznawanej sprawie – wniosek jest prawidłowy pod względem formalnym oraz spełnione zostały pozostałe wymagane tą ustawą warunki. Także w razie ziszczenia się przesłanek określonych w art. 7 ust. 4 ustawy rada gminy nie ma obowiązku podjęcia pozytywnej uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Zdaniem sądu pierwszej instancji wolą ustawodawcy było pozostawienie rozstrzygnięcia tej kwestii uznaniu organu stanowiącego gminy. Przyjęte w art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej rozwiązanie, pozwalające na lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej, „niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, ma w ocenie Sądu charakter zupełnie wyjątkowy, uzasadniony celami tej ustawy. Z uwagi na taki właśnie charakter wspomnianego uregulowania, a także mając na uwadze zasady konstytucyjne, w tym zasadę demokratycznego państwa prawnego i zasady z niej wywodzone, ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, która narusza obowiązujący porządek planistyczny na terenie gminy, winno być uzasadnione nadzwyczajnymi okolicznościami konkretnej sprawy.

Sąd pierwszej instancji zwrócił następnie uwagę, że w przedmiotowej sprawie obecni na sesji Rady Miasta mieszkańcy wyrażali jednoznaczny sprzeciw wobec planowanego przez spółkę zamierzenia inwestycyjnego, a wśród materiałów, którymi dysponowała Rada, znajdowała się opinia Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej stwierdzająca, że wkraczanie tak intensywnej zabudowy w Strefę Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych jest złą tendencją w polityce przestrzennej miasta oraz uchwała Rady Dzielnicy, w której wskazano, że inwestor pominął w swoim wniosku okoliczność, że zaplanowana przez niego inwestycja – w zdecydowanej większości – została zlokalizowana na nieruchomościach położonych na obszarze Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych, co do których obowiązujące – w dacie podjęcia zaskarżonej

w niniejszej sprawie uchwały – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nakazywało zachowanie istniejącej „suchej doliny” jako terenu zielonego, wolnego od zabudowy mieszkaniowej.

W ocenie sądu pierwszej instancji lokalizacja przedmiotowej inwestycji stanowiła przejaw pewnej kolizji interesów pomiędzy mieszkańcami a deweloperem. Gdy dochodzi do tego typu sporów, Rada Miasta powinna reprezentować interesy mieszkańców. W przedmiotowej sprawie Rada Gminy należycie wyważyła zarówno argumenty podniesione przez mieszkańców miasta i wyspecjalizowane organy, jak i wyrażone w toku dyskusji poprzedzającej podjęcie zaskarżonej uchwały, dotyczące m.in. zagęszczenia zabudowy w tej części miasta, w której planowana jest przez spółkę lokalizacja projektowanej inwestycji mieszkaniowej, ograniczania wielkości terenów zielonych na obszarze gminy czy konieczności ochrony walorów krajobrazowych. Na tej podstawie oceniła, że stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy, jak i potrzeby oraz możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium, nie przemawiają za potrzebą ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej na wskazanej przez spółkę nieruchomości.

Spółka wniosła skargę kasacyjną od powyższego wyroku, podnosząc m.in. zarzuty naruszenia art. 5 ust. 3 i 4 ustawy, gdyż zgodnie z brzmieniem powyższych przepisów 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, które to przesłanki zostały w tej sprawie spełnione. Spółka powołała się również na art. 7 w zw. z art. 17 ustawy, podnosząc kwestię arbitralnej odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej, bez sporządzenia uzasadnienia zaskarżonej uchwały, oraz podjęcie zaskarżonej uchwały na podstawie negatywnych opinii przytoczonych przez Sąd w uzasadnieniu wyroku, podczas gdy ze wskazanego przepisu wynika, że uwagi i opinia nie są wiążące dla rady gminy.

Oddalając skargę, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że żaden przepis ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących nie nakłada na radę gminy obowiązku uzasadniania uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej, a obowiązek powyższy jest wyprowadzany z ogólnej zasady ustrojowej związania organów administracji prawem obowiąz-

ku odwoływania się do prawa oraz z kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy, powiatu czy sejmik, a także z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasad szczegółowych, w tym zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa czy zasad „dobrej legislacji”.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiotowej sprawie uzasadnienie zaskarżonej uchwały było możliwe do wyprowadzenia z całości kształtu dokumentacji zebranej w trakcie procedury uchwałodawczej, ze szczególnym uwzględnieniem interesu prawnego mieszkańców gminy. Nie można zatem było podzielić stanowiska skarżącej kasacyjnej, że z uwagi na brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały doszło do naruszenia przepisów przywołanych w zarzucie skargi kasacyjnej.

W dalszej części uzasadnienia Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że skarżąca kasacyjnie miała rację, że przedłożone w czasie postępowania przed Radą negatywne opinie nie były wiążące. Nie oznacza to jednak, że nie mogły one być rozważone i wzięte pod uwagę przy podejmowaniu uchwały w sprawie wniosku inwestora, co w niniejszej sprawie miało miejsce. Przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały Rada Miasta rozważyła okoliczności objęte hipotezą art. 7 ust. 4 i art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej. Co prawda opinie w niniejszej sprawie zostały złożone po terminie, o jakim mowa w art. 7 ust. 13 ustawy, lecz nie oznacza to, że nie mogą stanowić materiału dowodowego służącego do oceny okoliczności sprawy i złożonego przez inwestora wniosku.

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w niniejszej sprawie Rada nie kwestionowała okoliczności, iż objęta wnioskiem inwestora inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jednak spełnienie tego warunku nie oznacza, iż Rada miała obowiązek podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej. Uchwała rady gminy podejmowana na podstawie art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej ma charakter uznaniowy, o czym przesądzają treść tego przepisu i założenia specustawy mieszkaniowej, jak też samodzielność gminy i przysługujące jej władztwo planistyczne. Gdyby ustawodawca na gruncie specustawy mieszkaniowej zamierzał „związać” radę gminy obowiązkiem ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, przepisy tej ustawy uzyskałyby inne brzmienie (np. że w razie spełnienia przesłanek rada gminy nie może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej),

a takiego przepisu (lub o podobnym znaczeniu) brak jest w tej ustawie. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślenia wymagało, że chociaż ustawa wprowadziła nową regulację prawną, pozwalającą na realizację inwestycji mieszkaniowych o wiele szybciej niż w przypadku procedury uchwalania bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to jednak ustawa ta nie pozbawiła gminy przysługującego jej władztwa planistycznego ani nie ograniczyła tego władztwa. Podejmowanie przez radę gminy uchwały na podstawie art. 7 ust. 4 uchwały, tj. uchwały o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji, również należy bowiem zakwalifikować do form wykonywania przez gminę władztwa planistycznego.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego okoliczność, iż ustawodawca zdecydował się na przyjęcie rozwiązań upraszczających i usprawniających procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, nie oznacza, że jednocześnie pozbawił czy ograniczył władztwo planistyczne gminy, a ustawa nie stanowi instrumentu, który ma służyć inwestorom do przymuszenia gminy do ustalenia lokalizacji tych inwestycji. Rada gminy – jeśli są spełnione przesłanki z art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej – podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji.

Mając na względzie, że w przedmiotowej sprawie uwzględniono stanowisko wspólnoty samorządowej (mieszkańców), stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wyrok sądu pierwszej instancji uznać należało za prawidłowy. Jak skonstruował Naczelny Sąd Administracyjny, lokalizacja przedmiotowej inwestycji stanowi przejaw kolizji interesów pomiędzy mieszkańcami a deweloperem. Rada Miasta uznała natomiast, że winna reprezentować interesy mieszkańców, którzy wnieśli bardzo wiele negatywnych opinii i uwag do proponowanej lokalizacji przedmiotowej inwestycji.

Przechodząc do oceny głosowanego wyroku, należy zauważyć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³ gmina, działając w ramach przyznanego jej ustawą władztwa planistycznego, określa przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów znajdujących się w jej granicach. Wynikające z powyższego przepisu ustawy władztwo planistyczne stanowi kompetencję do samodzielnego i zgodnego z jej

³ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 293 (dalej: „u.p.z.p.”).

interesami kształtowania polityki przestrzennej. Pamiętać przy tym należy, że władztwo powyższe nie ma charakteru bezwzględnego – ograniczają je prawa osób trzecich do nieruchomości, przepisy odrębne, a także nakaz realizacji całego katalogu obowiązków określonych zarówno w u.p.z.p., jak i w ustawach szczególnych, takich jak ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Podzielić należy tym samym stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, że gmina mając wyłączną kompetencję do planowania przestrzennego może, pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa, samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, co obejmuje również podejmowanie uchwał dotyczących ustalenia lub odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Co istotne, jak zauważono w projekcie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, jej punktem wyjścia było pełne poszanowanie zasady, że władztwo planistyczne na terenie gminy należy do jej mieszkańców i organu stanowiącego gminy, a poddanie propozycji inwestora ocenie całej społeczności lokalnej pozwala uzyskać w tym zakresie reprezentatywne stanowisko mieszkańców, które z kolei muszą brać pod uwagę radni, podejmując decyzję, w formie uchwały, o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej⁴. Niewątpliwie obowiązek poszanowania władztwa planistycznego gminy pełni w przypadku omawianych uchwał istotną gwarancję poszanowania zarówno interesów wspólnoty samorządowej (mieszkańców), jak i ładu przestrzennego. Dopuszczenie sytuacji, w której to inwestor, a nie właściwe organy gminy, decydowałby o przeznaczeniu nieruchomości, powodowałby utratę kompetencji gminy do kształtowania sposobu jej zagospodarowania, a więc uniemożliwiałby realizację zadania własnego, którym jest, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty obejmujące również sprawy z zakresu ładu przestrzennego. Wymaga przy tym podkreślenia, że samodzielność samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu lokalnych zagadnień dotyczących zachowania ładu przestrzennego i racjonalnego wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne wyraża się zarówno w kompetencji do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak i podejmowania uchwał dotyczących lokalizacji inwestycji mieszkaniowych.

⁴ M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Specustawa mieszkaniowa. Przewodnik dla organów administracji architektoniczno-budowlanej*, Warszawa 2019. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369460342/5/bursztynowicz-michal-slugocka-martyna-specustawa-mieszkaniowa-przewodnik-dla-organow...?cm=RELATIONS> [dostęp: 09.12.2020].

⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

Na tym tle w rozpoznawanej sprawie niezwykle istotne z punktu widzenia praktyki wydają się dwa zagadnienia. Pierwszym z nich jest ustalenie, czy rada gminy jest związana wnioskiem inwestora, czy też uchwała o ustaleniu lokalizacji mieszkaniowej jest uchwałą uznaniową. Drugim pozostaje natomiast ustalenie, czy uchwała powyższa musi posiadać uzasadnienie.

Odnosząc się do pierwszego z powyższych zagadnień, wskazać należy, że stosownie do art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji, o której mowa w ust. 1, lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku, o którym mowa w ust. 1. Podejmując uchwałę, rada gminy bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W doktrynie zauważa się, że o tym, czy podjęta przez radę gminy lub miasta uchwała lokalizacyjna będzie pozytywna czy negatywna, nie mogą decydować względy uznaniowe – oznacza to, że organ wykonawczy gminy może przedłożyć radzie projekt uchwały odmawiającej ustalenia lokalizacji inwestycji, tylko jeśli jest ona sprzeczna z przepisami specustawy mieszkaniowej, co obejmuje również uwzględnienie stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁶.

Natomiast w ubogim dotychczas orzecznictwie sądów administracyjnych można odnaleźć z jednej strony twierdzenia wskazujące, że podjęcie uchwały – czy to pozytywnej dla inwestora czy też odmawiającej ustalenia lokalizacji – pozostawione jest uznaniu rady gminy, a organ ten ma obowiązek, przed podjęciem uchwały (zarówno pozytywnej, jak i negatywnej) wziąć pod uwagę potrzeby mieszkaniowe na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dopiero po uwzględnieniu stanu zaspokojenia potrzeb oraz możliwości rozwoju gminy może podjąć uchwałę ustalającą lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub odmawiającą ustalenia lokalizacji takiej inwestycji⁷. Z drugiej zaś strony w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 10 marca 2020 r.⁸ zauważono, że przepis art. 7 ust. 4 usta-

⁶ M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Przewodnik dla organów administracji architektoniczno-budowlanej*, op. cit., <https://sip.lex.pl/#/monograph/369460342/16?tocHit=1> [dostęp: 09.12.2020].

⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 804/19, Baza NSA.

⁸ Sygn. akt II SA/Łd 925/19, Baza NSA.

wy należy rozumieć w ten sposób, że mimo istnienia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w miejscu, w którym takiego ustalenia domaga się inwestor, jeżeli przemawiają za tym uzasadnione okoliczności. Innymi słowy odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji umotywowana może być kolizją wniosku inwestora z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy.

W głosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny uznał przy tym za-
sadność drugiego z powyższych stanowisk, zauważając, że użycie przez
ustawodawcę sformułowania „bierze pod uwagę” nie pozwala na wyprowadze-
nie z art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej ani z innego przepisu tej ustawy,
w tym art. 5 ust. 3 ustawy, wniosku, że w razie spełnienia przesłanek, o jakich
mowa w art. 7 ust. 4 i art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej rada gminy jest obo-
wiązana podjąć uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. A więc,
jak zasadnie wskazano w uzasadnieniu wyroku, obowiązywanie ustawy, która
przewiduje instytucje upraszczające i usprawniające procedury administracyjne
związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących,
nie oznacza oddania władztwa planistycznego w ręce inwestora i nie może być
interpretowana w sposób umożliwiający przymuszenie gminy do ustalenia locali-
zacji inwestycji. W każdym przypadku, w którym wniosek inwestora byłby zgodny
z ustawą, dopuszczenie możliwości lokalizacji inwestycji oznaczałoby przenie-
sienie istotnej części władztwa administracyjnego dotyczącej planowania i zago-
spodarowania przestrzennego na podmiot prywatny, a w konsekwencji mogłoby
prowadzić do pominięcia głosu wspólnoty samorządowej, jak również naruszenia
istniejącego ładu przestrzennego. Powyższy sposób wykładni ustawy jest nie do
pogodzenia zarówno z regułami wykładni funkcjonalnej, jak i systemowej.

Czy wobec tego można mówić o uznaniowości gminy w zakresie podejmowa-
nia uchwał lokalizacji lub o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszk-
kaniowej? Pamiętając, że uznanie administracyjne nie jest równoznaczne z do-
wolnością, przy podejmowaniu określonego aktu z zakresu administracji uznać
należy zasadność wyводу Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zastrzec
jednak należy, że podjęte rozstrzygnięcie musi być uzasadnione, gdyż może
podlegać weryfikacji przez niezależny organ ochrony prawnej, jakim jest sąd
administracyjny. A więc podjęta uchwała – niezależnie od swojej treści – musi
bazować na obiektywnych i weryfikowalnych przesłankach.

Powyższy wywód prowadzi do drugiego zagadnienia spornego w niniejszej
sprawie, a więc ustalenia, czy uchwała musi posiadać pisemne uzasadnienie.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego brak uzasadnienia uchwały nie w każdym przypadku stanowi na tyle istotną wadę, że jej wystąpienie rodzi konieczność wyeliminowania takiego aktu z obiegu prawnego. Dopiero jednocześnie brak uzasadnienia uchwały oraz całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ gminy powoduje istotną wadliwość uchwały uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności.

Niewątpliwie w procesie interpretacji kompetencji władzy publicznej przepis art. 7 Konstytucji RP, stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, przesądza, że działanie organu władzy publicznej, mieszczące się w jego prawem określonych kompetencjach, ale noszące znamiona arbitralności i niepoddające się kontroli i nadzorowi, nie może być uznane za zgodne z prawem. Obowiązek działania na podstawie prawa, w połączeniu z zasadą zaufania, stwarza po stronie organów władzy publicznej obowiązek uzasadniania jej rozstrzygnięć. Podkreślić jednak należy, że samo orzecznictwo sądów pozostaje niejednolite co do obowiązku uzasadnienia uchwały. Z jednej strony wskazuje się, że brak uzasadnienia uchwały podejmowanej w ramach uznania administracyjnego uniemożliwia ocenę jej legalności, bowiem nie pozwala ocenić, czy wystąpiła sytuacja określona w przepisie kompetencyjnym stanowiącym podstawę działania rady. Również protokół z sesji nie może stanowić wystarczającej podstawy do oceny motywów podjętej uchwały⁹. Z drugiej strony w orzecznictwie można też odnaleźć pogląd, że brak jest podstaw do przyjęcia, że integralną częścią uchwały (aktu prawa miejscowego) jest jej uzasadnienie. Brak jest bowiem w ogólności przepisu prawa, który nakładałby na radę gminy obowiązek uzasadniania swoich uchwał¹⁰. Tym samym dopiero jednocześnie brak uzasadnienia uchwały oraz całkowity brak w aktach sprawy jakichkolwiek informacji dotyczących merytorycznych powodów podjęcia aktu przez organ gminy powoduje istotną wadliwość uchwały, uzasadniającą stwierdzenie jej nieważności. Oznacza to, że sporządzenie uzasadnienia uchwały należy poczytywać jako przejaw w dążeniu do realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, gdyż stanowi ono dowód legalności danej uchwały.

W przedmiotowej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny stanął na drugim z powyższych stanowisk, co uznać należy za prawidłowe. Obowiązujące prze-

⁹ Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II OSK 410/06, Baza NSA.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 23 maja 2013 r., sygn. akt I OSK 240/13, Baza NSA.

pisy prawne nie przewidują konieczności uzasadnienia podejmowanych uchwał, jednak są one niezbędne dla oceny ich prawidłowości. Podzielić należy jednak pogląd, że w sytuacji, w której dokumentacja poprzedzająca podjęcie uchwały wskazuje wyczerpująco na podstawy podjętego rozstrzygnięcia, może ona stanowić podstawę oceny jej prawidłowości. Brak jest podstaw do nakładania obowiązku uzasadnienia uchwały – nie mającego podstawy w obowiązujących przepisach prawa, lecz interpretowanego jedynie z ogólnych zasad konstytucyjnych – w sytuacji, w której możliwe jest jasne i precyzyjne odtworzenie motywów, którymi kierowała się rada gminy przy podejmowaniu określonego rozstrzygnięcia. Obowiązek powyższy może być traktowany jedynie w kategoriach zapewnienia przejrzystości i jawności działań organu stanowiącego gminy, jednakże jego niedochowanie musi być oceniane jednostkowo, zależnie od danej sytuacji faktycznej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, wskazać należy na prawidłowość stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zasadnie przyjął, że uchwały rady gminy podejmowana na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy dotyczące ustalenia lokalizacji lub odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji są uchwałami dającymi radzie gminy możliwość uznaniowego podejmowania decyzji, a przepisy ustawy nie mogą być interpretowane w sposób ograniczający władztwo administracyjne gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.