

Godziny urzędowania	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> - 15 <sup>30</sup> Rezerwacja internetowa akt bip.warszawa.wsa.gov.pl	Pn.- Pt. 8 <sup>00</sup> -16 <sup>00</sup>
Telefon	22 553 70 70	Wydz. I - IV ul. Jasna 2/4 22 553 78 21	ePUAP /wsa_waw/SkrytkaESP
Email	Radom 48 368 99 08 informacja@warszawa.wsa.gov.pl	Wydz. V - VII ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Wydz. VIII Radom 48 368 99 18	
Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000			
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: bip.warszawa.wsa.gov.pl zakładka E – TERMINARZ			

**Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie**  
WYDZIAŁ VII  
ul. J. Pankiewicza 4  
00-696 Warszawa

Urząd Miejski w Błoniu  
Wpłynęło: 2023-04-24  
Nr z Książki: 5792/2023  
Złożono za pośrednictwem poczty



136842

Zaranowicz Weronika [WOA-RK] (WZ) #372

Dnia 20 kwietnia 2023 r.

Sygn. akt VII SA/Wa 2142/22

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt sądu

Biuro Rady Miejskiej

WPLYNEŁO

dn. 26.04.2023r.

*M. Krawiec*

Rada Miejska w Błoniu  
ul. Rynek 6  
05-870 Błonie

### DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 19 kwietnia 2023 r. sekretariat Wydziału VII Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza odpis wyroku z dnia 23 lutego 2023 r. wraz z uzasadnieniem.

Specjalista

Piotr B...

### POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym, jak również złożenie pisma przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej albo przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego lub aresztu śledczego oraz przez członka załogi polskiego statku morskiego u kapitana statku elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 3, 4 i 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2023 r. poz. 259, zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.

## POUCZENIE O WARUNKACH WNOŠENIA PISM ORAZ DORĘCZANIA PISM PRZEZ SĄD ZA POMOCĄ ŚRODKÓW KOMUNIKACJI ELEKTRONICZNEJ

1. Pisma do sądu administracyjnego można wnieść w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą sądu (art. 12b § 2 p.p.s.a.). Elektroniczna skrzynka podawcza sądu jest zlokalizowana na elektronicznej platformie usług administracji publicznej (ePUAP). W celu wniesienia takiego pisma do sądu strona powinna posiadać konto na platformie ePUAP. Instrukcja zakładania konta dostępna jest pod adresem: <https://epuap.gov.pl/wps/portal>. Pisma wysłane na adres elektroniczny sądu (adres e-mail), czyli z pominięciem elektronicznej skrzynki podawczej sądu, nie wywołują skutków prawnych, które ustawa - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym wiąże ze złożeniem pisma procesowego.
2. Każde pismo w formie dokumentu elektronicznego powinno zawierać adres elektroniczny (tj. adres na platformie ePUAP). W przypadku niewskazania adres elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest ten adres, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego (art. 46 § 2a i 2d p.p.s.a.).
3. Pismo i załączniki wnoszone w formie dokumentu elektronicznego powinny zostać podpisane przez stronę albo jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym (art. 46 § 2a i 2b p.p.s.a.).
4. Do pisma w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jego odpisów (art. 47 § 3 p.p.s.a.). Zamiast odpisu pisma strona zobowiązana jest do uiszczenia opłaty kancelaryjnej za sporządzenie wydruków takiego pism i jego załączników wniesionych w formie dokumentu elektronicznego w celu ich doręczenia stronom, które nie posługują się środkami komunikacji elektronicznej do odbioru pism (art. 235a p.p.s.a.).
5. Datą wniesienia pisma w formie dokumentu elektronicznego jest określona w urzędowym poświadczeniu odbioru data wprowadzenia pisma do systemu teleinformatycznego sądu (art. 83 § 5 p.p.s.a.).
6. Wniesienie pisma do sądu w formie dokumentu elektronicznego jest równoznaczne z żądaniem doręczenia korespondencji z sądu za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Pisma sądu mogą być doręczane stronie za pomocą środków komunikacji elektronicznej również w przypadku, gdy strona składa do sądu pisma w postaci papierowej, jeżeli wystąpi ona do sądu o takie doręczenie i wskaże sądowi adres elektroniczny albo wyrazi zgodę na doręczenie pism za pomocą tych środków i wskaże sądowi adres elektroniczny (art. 74a § 1 p.p.s.a.). W przypadku niewskazania adresu elektronicznego doręczenie pism przez sąd następuje na adres zamieszkania, a w razie jego braku - na adres do doręczeń, lub siedziby strony, jej przedstawiciela ustawowego lub pełnomocnika (art. 46 § 2d p.p.s.a.).

*„Art. 177 § 1 Skargę kasacyjną wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok lub postanowienie, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie trzydziestu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 3. W razie ustanowienia w ramach prawa pomocy adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego po wydaniu orzeczenia, na wniosek złożony przez stronę, której doręcza się odpis orzeczenia z uzasadnieniem sporządzonym z urzędu, albo przez stronę, która zgłosiła wniosek o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia, termin do wniesienia skargi kasacyjnej biegnie od dnia zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.*

*§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.*

*§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.*

*§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wnieśli środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie.”*

ODPIS



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 23 lutego 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

**Przewodniczący:** Sędzia WSA Izabela Ostrowska  
**Sędziowie:** Sędzia WSA Jolanta Augustyniak-Pęczkowska (spr.)  
Asesor WSA Elżbieta Granatowska  
**Protokolant:** specjalista Ewa Sawicka-Bożek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 23 lutego 2023 r.

sprawy ze skargi [REDAKTED]

na uchwałę Rady Miejskiej w Błoniu

z dnia 4 lipca 2022 r. nr LII/395/22

w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały,
- II. zasądza od Gminy Błonie na rzecz skarżących [REDAKTED] kwotę 848 zł (osiemset czterdzieści osiem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Specjalista  
Piotr Ziobrowski



## UZASADNIENIE

Skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Błoniu (Rada) z 4 lipca 2022 r. nr LI 1/395/22 w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w Błoniu przy ul. Modlińskiej na działce ew. nr 26/2 obr. 0004 (Dz. Urz. Woj. Maz. z 22 sierpnia 2022 r., poz. 8614, dalej uchwała) [ ] wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości i zarzucając rażące naruszenie:

1. art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.) poprzez ponowne głosowanie nad uchwałą, która była już głosowana na sesji 6 czerwca 2022 r. i nie uzyskała większości głosów, co narusza procedurę podejmowania uchwał;
2. art. 8 ust. 2 o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. 2021r. poz. 1538 - dalej specustawa) w zw. z art. 13 pkt 10 i art. 4 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm. ) poprzez brak wskazania daty jej wejścia w życie;
3. art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy poprzez brak określenia graficznej charakterystyki inwestycji mieszkaniowej tj. charakterystyki zabudowy, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych.

W uzasadnieniu skargi wskazali, że 11 kwietnia 2022 r. inwestorka wniosła o ustalenie lokalizacji 3 budynków wielorodzinnych z garażem podziemnym z infrastrukturą. Burmistrz Błonia - po zebraniu opinii, uzgodnień i uwag do wniosku - przygotował projekt uchwały (pozytywny) i przedstawił Radzie. Po dyskusji, za przyjęciem uchwały na sesji 6 czerwca 2022 r. głosowało 5 radnych, przeciw 6, 6 wstrzymało się od głosu. Wobec braku większości głosów uchwały nie przyjęto. Projekt uchwały o odmowie ustalenia lokalizacji ww. inwestycji poddano pod głosowanie na sesji 27 czerwca 2022 r. – jak wynika z zapisu audiowizualnego - z uwagi na art. 7 ust. 4 specustawy, zgodnie z którym „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”. W ocenie radnych, przepis ten obliuguje Radę do podjęcia jednej z ww. uchwał, a więc w razie braku przegłosowania uchwały pozytywnej konieczne jest głosowanie nad uchwałą negatywną. Po dyskusji, za przyjęciem tej uchwały głosowało 5 radnych, przeciw 8, a

3 wstrzymało się od głosu. Tej uchwały też nie przyjęto. Na LII sesji ponownie głosowano nad projektem uchwały pozytywnej, za 9 radnych, przeciw 5, 2 wstrzymało się. Uchwałę przyjęto i ogłoszono w Dz. Urz. Woj. Maz. z 22 sierpnia 2022 r. poz. 8614.

Skarżący zaznaczyli, że są właścicielami działek graniczących z działką inwestycyjną. [ ] jest współwłaścicielem działki nr 42/7 obr. 0004 Błonie (KW WA1G/00083887/4) i działki nr 42/11 (KW WA1G/00083886/7). [ ] jest właścicielem działki nr 42/16 (KW WA1G/00082846/80), a nadto skarżący są współwłaścicielami działki drogowej nr 42/12 obr. Błonie (KW WA1G/00077335/5).

W kontekście art. 101 u.s.g. skarżący wskazali, że ww. działki są budowlane, w planie przeznaczone pod zabudowę jednorodzinną. Nadto, [ ] otrzymał decyzję Starosty Warszawskiego Zachodniego z 7 czerwca 2021 r. pozwalającą na budowę obiektu jednorodzinnego na działce nr 42/16, który jest obecnie wykańczony, a [ ] nabył działki również pod budowę domów jednorodzinnych,.

Inwestorka planuje natomiast budowę 3 budynków wielorodzinnych o 4 kondygnacjach i jednej podziemnej, o wysokości do 16,44 m. Jeden z nich będzie położony ok 5,5 m od granicy działki [ ] i niecałe 7 m od działki [ ] a śmietnik 5,5 m od działki [ ] nr 42/7. Zabudowa wielorodzinna, wbrew zapisom planu wpływa niewątpliwie na prawo własności skarżących, gdyż powoduje uciążliwości i ograniczenia użytkowania, niezależnie od zachowania norm. Na poparcie ww. argumentacji skarżący powołali orzecznictwo NSA podkreślając m.in., że inwestycja może też ograniczać zagospodarowanie działek przez zacienianie, przesłanianie, możliwość lokalizacji obiektu względem miejsc na odpady. Powoduje też ryzyko zalewania, gdyż pomimo tego, że tereny te są zmeliorowane, jednak występuje wysoki stan wód gruntowych. Kilku właścicielom w sąsiedztwie nie udzielono pozwolenia na budowę domu jednorodzinnego z kondygnacjami podziemnymi. Wybudowanie garaży podziemnych i zastosowanie tzw. suchej wanny może grozić wysokim stanem wód. Dodali, że mają powstać 102 mieszkania i 139 miejsc parkingowych, co wiąże się ze znacznym hałasem. Uchwała wprost zatem narusza interes prawny skarżących, wynikający z art. 144 Kc.

Zdaniem stron, uchwała rażąco narusza u.s.g. i specustawę (wyrok NSA z 29 listopada 2001 r., II SAWr 1415/01). Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.g. uchwały zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przepisy nie przewidują ponownego głosowania, a więc działanie Rady nie miało podstaw prawnych. W świetle

art. 14 ust. 1 należy przyjąć, że uchwała jest przyjęta lub nie, jeżeli opowie się za nią większość radnych (za lub przeciw). Jeżeli uchwała nie uzyskała większości głosów, to nie doszło do jej podjęcia, (A. Szewc, G. Jyż, Z. Ptawecki Samorząd Gminny, Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2005, wyd. II str. 134; K. Bandarzewska, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek "Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym", Wydanie 2, Lexis Nexis 2006 r., str. 181) i orzecznictwo (wyrok WSA w Opolu z 26 listopada 2007 r., II SA/Op 234/07; WSA w W-wie z 24.06.2004 r., IV SA 5266/03). Ponowne głosowanie nad uchwałą już poddaną głosowaniu powoduje skutki zbliżone do reasumpcji głosowania, która jest dopuszczalna tylko wyjątkowo i wyłącznie w razie oczywistych uchybień i omyłek podczas głosowania. (wyrok WSA we Wrocławiu z 15 lutego 2005 r., II SAWr 2586/03). Powołali się na orzecznictwo i doktrynę.

W braku większości głosów, czy równej liczby głosów „za” i „przeciw”, uchwała nie jest podjęta, nie funkcjonuje w obrocie prawnym, a więc nie może być przedmiotem kolejnej uchwały zmieniającej lub uchylającej. Głosowanie do skutku, jest nieakceptowalne i narusza prawa każdego z radnych do własnego zdania, co do słuszności głosowania i zmusza do zmiany stanowiska wyrażonego w pierwotnym głosowaniu (wyrok WSA w Szczecinie z 10 grudnia 2020r. II SA/Sz 885/20). Skutki prawne głosowania są wiążące i nie mogą być dowolnie znoszone przez powtarzanie głosowania w tej samej sprawie (por. A. Wierzbica "Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego", s. 346).

Przepis art. 7 ust. 4 specustawy nie uzasadnia wielokrotnego poddawania głosowaniu projektu uchwały. Opisane naruszenia procedury, są wystarczającą podstawą do stwierdzenia jej nieważności.

Skarżący dodali, że w uchwale nie określono daty jej wejścia w życie. Z art. 8 ust. 2 specustawy mieszkaniowej wynika, że uchwała podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych: akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt określi termin dłuższy; w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień



ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach mogą wchodzić w życie w terminie krótszym, a jeżeli zwłoka mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie z dniem ich ogłoszenia.

Przepisy specustawy mieszkaniowej nie określają takiego terminu, podobnie ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych. Wskazany 14 dniowy termin wejścia w życie od ich publikacji w dzienniku wojewódzkim, dotyczy wyłącznie przepisów powszechnie obowiązujących, a więc nie dotyczy uchwały lokalizacyjnej. Brak ten nie pozwala ocenić daty jej wejścia w życie, co też uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

Ponadto, w świetle art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b uchwała określa charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystykę zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej.

Sporna uchwała takiej charakterystyki nie zawiera. Jej załącznikami są: mapa zasadnicza określająca teren objęty wnioskiem i projekt zagospodarowania terenu.

W odpowiedzi na skargę Rada nie zgodziła się z ww. zarzutami podnosząc, że podjęcie uchwały było zgodne z prawem. Nie głosowano ponownie nad uchwałą i nie naruszono rażąco prawa. Na sesji 6 czerwca 2022 r. głosowano bowiem nad projektem uchwały, której nie podjęto (5 głosów za, 6 przeciw, 6 wstrzymujących się, nieobecnych 3, jeden nie głosował). Na tym procedurę zakończono co do tej uchwały. Dlatego na sesji 27 czerwca 2022 r. głosowano nad uchwałą odmawiającą ustalenia lokalizacji ww. inwestycji, której też nie podjęto (5 głosów z, 8 przeciw, 3 wstrzymujące się, 4 nieobecnych, 1 nie oddał głosu). W związku z powyższym 4 lipca 2022 r. procedowano projekt skarżonej uchwały i została ona podjęta (9 za, 5 przeciw, 2 wstrzymało się i 5 nie brało udziału).

Z uwagi na treść art. 14 ust. 1 u.s.g. nie naruszono prawa. Przepis ten wskazuje tylko jaką ilością głosów zapadają uchwały. Nie mówi ile razy można głosować na kolejnych sesjach. W tej sprawie radni po długiej dyskusji wyrazili swoją wolę i rozstrzygnęli sprawę.

Odnosnie zarzutu naruszenia art 14 ust. 1 u.s.g. Rada podała, że art. 7 ust. 4 specustawy wprost wskazuje, że rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji. W praktyce oznacza to, że Rada musi podjąć uchwałę pozytywną lub negatywną (wyroki: WSA w W-wie z 10 lutego 2022 r.,

VII SA/Wa 2179/21; WSA w Gdańsku II SAB/Gd 124/20 i WSA w Kielcach II SAB/Kc 71/21. Dodała przy tym, że zarzut reasumpcji nie ma potwierdzenia w sprawie i jest nadinterpretacją przepisów prawa.

Rada nie zgodziła się też z zarzutem naruszenia art. 8 ust. 2 specustawy w zw. z art. 13 pkt 10 i art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. Art. 8 ust. 2 mówi wprost, że uchwała o ustaleniu lokalizacji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym”. Taki zapis zawarto w § 17 uchwały. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten przewiduje obowiązek publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Uchwała wywołuje zatem skutki prawne po jej opublikowaniu (T. Filipowicz (red.), Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych).

Co do zarzutu naruszenia art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b specustawy Rada wskazała, że uchwała zawiera 2 załączniki graficzne, zgodnie z ww. przepisem.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:**

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 6 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., dalej p.p.s.a.), kontrola działalności administracji publicznej wykonywana przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. W myśl art. 134 § 1 p.p.s.a., Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Dokonując kontroli w oparciu o powyższe kryteria Sąd stwierdził, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza prawo, choć z innych przyczyn niż wskazano w skardze.

Przed przystąpieniem do szczegółowych rozważań, na wstępie odnieść się należy do interesu prawnego skarżących warunkującego ich legitymację do wniesienia skargi w oparciu o art. 101 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub



uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Stosownie zaś do art. 15 specustawy skarga, o której mowa w art. 101 u.s.g., może być wniesiona w terminie 30 dni od dnia opublikowania uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 4, w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub przekazania tej uchwały inwestorowi. W tym przypadku uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 22 sierpnia 2022 r., a skargę złożono 1 lipca 2022 r., a zatem w terminie.

Zaskarżeniu w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. podlega uchwała organu gminy nie tylko niezgodna z prawem, ale i jednocześnie godząca w sferę prawną podmiotu skarżącego, wywołująca negatywne konsekwencje prawne np. zniesienia, ograniczenia, czy też uniemożliwienia realizacji uprawnienia lub interesu prawnego. Składając skargę musi on zatem wykazać naruszenie własnego aktualnego i realnego interesu prawnego, polegające na istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie chronioną sytuacją.

W orzecznictwie wskazuje się, że przeznaczenie terenu pod zabudowę wielorodzinną wpływa na sposób korzystania z prawa własności działek z terenem tym graniczących. Wiąże się bowiem ze koniecznością znoszenia uciążliwości i ograniczeń w swobodnym korzystaniu z nieruchomości. Przesądza o tym charakter uchwały wydawanej w tym przedmiocie, skoro pełni ona funkcję planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy. Artykuł 25 ust. 5 specustawy wskazuje jednoznacznie, że ilekroć w przepisach ustawy Prawo budowlane jest mowa o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumie się przez to także uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W sprawach dotyczących warunków zabudowy status strony - co do zasady - mają właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio z terenem inwestycji, zwłaszcza gdy jej realizacja wiąże się z możliwością powstania konkretnych uciążliwości dla terenów sąsiednich (por. postanowienie NSA z 23 marca 2021 r., II OSK 472/21 LEX nr 3159747; wyroki NSA: z 7 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 1213/16; z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 213/17 – CBOSA). Bezpośrednie sąsiedztwo terenu przeznaczonego pod zabudowę wielorodzinną ma realny wpływ na wykonywanie prawa własności przez właścicieli nieruchomości sąsiednich (zob. wyrok NSA z 5 lutego 2013 r., II OSK 2479/12 - CBOSA).

Wprawdzie uchwała lokalizacyjna nie przesądza, czy inwestycja rzeczywiście powstanie, jednak w świetle art. 25 ust. 1 specustawy wiąże organ wydający pozwolenie na budowę, co przesądza o braku możliwości odmiennego kształtowania przez organ architektoniczno budowlany warunków określonych w uchwale (por. A. Despot – Mładanowicz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M Wierzbowski, A Plucińska- Filipowicz, Warszawa 2018, s. 659). Z tej przyczyny należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że właściciele (użytkownicy wieczysti) nieruchomości sąsiadujących z działkami inwestycyjnymi, którzy będą stronami ewentualnego postępowania w sprawie pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego) posiadają też legitymację skargową do kwestionowania uchwały lokalizacyjnej.

W tej sprawie naruszenie własnego interesu prawnego skarżący wykazali. Nie jest bowiem sporne, że są właścicielami i współwłaścicielami działek graniczących z działką inwestycyjną. [ ] jest współwłaścicielem działki nr 42/7 obr. i działki nr 42/11. Własnością [ ] jest działka nr 42/16. Ponadto, skarżący są współwłaścicielami działki drogowej nr 42/12 obr. Błonie, co potwierdzają opisane księgi wieczyste. [ ] dysponuje ponadto decyzją Starosty Warszawskiego Zach. z 7 czerwca 2021 r. o pozwoleniu na budowę domu jednorodzinnego (dz. nr 42/16), przy którym obecnie trwają roboty wykończeniowe. [ ] nabył ww. działki z zamiarem budowy domów jednorodzinnych. Wskazali na zacienianie domu mieszkalnego przez wysoką zabudowę (do 16,44 m), gdyż jeden z budynków zaplanowano ok 5,5 m od granicy działki [ ] i niecałe 7 m od działki [ ], a ponadto śmietnik przewidziano ok. 5,5 m od działki [ ] nr 42/7. Zwrócili uwagę na realne ryzyko zalewania wodami opadowymi z nieruchomości inwestorki (tereny o wysokim poziomie wód gruntowych) i wystąpienia immisji związanych ze znacznym hałasem (planuje się 102 mieszkania i 139 miejsc parkingowych). Zasadnie odwołali się w uzasadnieniu skargi do art. 144 Kc i orzecznictwo.

Przechodząc do dalszych rozważań Sąd podkreśla, że zasada równości wobec prawa wymaga wyważenia wszystkich interesów zarówno indywidualnych, jak i publicznego występujących w danej sprawie. Obowiązek ten jest naruszony zawsze wtedy, gdy w ogóle nie ich wyważono, nie włączono wszystkich interesów wymagających wyważenia, bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji jednego interesu nad innymi, bądź naruszono zasadę sprawiedliwości. Pomimo, że art. 165 ust. 2

Konstytucji RP gwarantuje ochronę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, to nie ma ona charakteru absolutnego, gdyż ustawodawca jednocześnie zachowuje prawo ingerencji w działalność tych jednostek (por. orzeczenia TK: z 23 października 1996 r., K 1/96, OTK ZU Nr 5/1996, str. 329 – 330 z 25 maja 1998 r. U 19/97, OTK ZU Nr 4/1998, str. 271). Z art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a więc samodzielność gminy istnieje wyłącznie w granicach prawa.

Wprowadzone - w ramach władztwa gminy - ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione, na przykład z uwagi na niezbędne potrzeby interesu publicznego. Stąd ingerencja w sferę prawa własności powinna pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia (por. wyrok NSA z 18 maja 2021 r., II OSK 2477/18- CBOSA). Związanie prawem oznacza, że żadne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej nie może być arbitralne, podjęte bez należytego rozważenia istotnych argumentów prawnych, co powinno być omówione w uzasadnieniu planu" (wyr. NSA z 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, Legalis).

W art. 7 ust. 4 zd. 2 specustawy wskazano, że rada gminy, podejmując uchwałę w przedmiocie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium. Ustawodawca wprowadził dodatkową przesłankę, którą należy uwzględnić przy ustalaniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Jest to przesłanka o szczególnym charakterze, gdyż jej realizacja jest niezależna od działań inwestora. Ocena, czy przesłanka ta jest spełniona, zależy wyłącznie od rady gminy. Rozwiązanie to stanowi wyraz zaufania ustawodawcy do znających lokalne realia i potrzeby radnych, będących wszak przedstawicielami mieszkańców. Organ gminy winien mieć przy tym na uwadze, że przyjęte w art. 5 ust. 3 specustawy rozwiązanie, pozwalające na lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej *"niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego"*, ma charakter szczególny, wyjątkowy, uzasadniony wyłącznie celami tej ustawy. To właśnie z uwagi na ten nadzwyczajny charakter ustawy oraz zasady konstytucyjne, w tym zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz zasady z niej wywodzone, ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej winno być uzasadnione takimi nadzwyczajnymi okolicznościami danej sprawy. Zasada pewności prawa wskazuje, że odejście od reguł określonych w miejscowym planie



zagospodarowania przestrzennego, wymaga jednoznacznego wykazania, że jest to absolutnie niezbędne dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, występujących w gminie. Oznacza to, że uchwała wydawana w tym przedmiocie powinna być uzasadniona przede wszystkim w tym zakresie. Wprawdzie specustawa nie przewiduje wprost obowiązku organu gminy uzasadniania uchwał i jednocześnie wyłącza stosowanie przepisów Kpa, niemniej w doktrynie i judykaturze wskazuje się, że konieczność uzasadniania uchwał w takich przypadkach należy wyprowadzać z zasady ustrojowej związania organów administracji prawem, obowiązku odwoływania się do prawa oraz kompetencji sądów administracyjnych i organów nadzoru, które – sprawując kontrolę – muszą znać motywy, jakimi kierowała się rada gminy podejmując taką uchwałę. Wynikająca z art. 7 Konstytucji RP zasada wiążę się z zasadą zaufania do Państwa. W konsekwencji działanie organu władzy publicznej, nawet mieszczące się w jego kompetencjach, ale arbitralne, czy w ogóle nie poddające się kontroli, bo nie pozwalające na ustalenie zasadniczych motywów rozstrzygnięcia, nie może być uznane za odpowiadające prawu. Naruszeniem prawa będzie zatem wydanie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w sytuacji, gdy na rynku mieszkaniowym występuje znacząca liczba mieszkań na sprzedaż nieznajdujących kupców, jak też są łatwo dostępne lokale mieszkalne na wynajem. Należy zatem skonstatować, że mimo braku wskazania odrębnych wytycznych w ustawie organy gminy nie mogą działać w sposób dowolny.

W świetle powyższej argumentacji organ gminy winien zatem przedstawić motywy, jakimi się kierował podejmując uchwałę, jak ocenił wniosek inwestora pod kątem stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Stanowisko to podzielane jest w przeważającym orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podnosi się również, że sam brak uzasadnienia uchwały wprawdzie nie przesądza o jej nieważności, jednak pod warunkiem, że z materiału dowodowego wynikają motywy, jakimi kierował się organ jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z 19 grudnia 2018 r., II OSK 3007/18 – CBOSA; powołany wyżej wyrok NSA z 8 kwietnia 2009 r., II OSK 1468/08, Legalis; wyrok WSA w Poznaniu z 18 września 2019 r., IV SA/Po 427/19 – CBOSA; wyrok WSA w Lublinie z 6 września 2019 r., II SA/Lu 403/19; wyrok NSA z 14 października 2020 r., II OSK 3942/19 - CBOSA).

Z akt administracyjnych nie wynika, aby Rada analizowała stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na tym terenie oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające ze studium. W uzasadnieniu zaskarżonej uchwały nie przedstawiono żadnej argumentacji w tym zakresie, co uniemożliwia przeprowadzenie sądowej kontroli, co do tego, czy rzeczywiście istniały podstawy do zastosowania przepisów specustawy w tej sprawie.

Z podanych przyczyn Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały.

Nie zasługiwały natomiast na uwzględnienie pozostałe zarzuty skargi.

Jako niezasadny należało ocenić zarzut braku wskazania w uchwale daty jej wejścia w życie, skoro art. 8 ust. 2 specustawy przewiduje obowiązek publikacji uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Oczywiście jest zatem, że uchwała wywołuje skutki prawne od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Taki zapis zawiera § 17 uchwały. Skoro przedmiotową uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 22 sierpnia 2022 r., to od tej daty wywiera skutek na przyszłość, dopiero z chwilą wejścia jej w życie powstaje skutek prawny w postaci warunków umożliwiających realizację jej postanowień.

Nie mają również racji skarżący twierdząc, że Rada naruszyła art. 14 ust. 1 u.s.g. poprzez ponowne głosowanie nad uchwałą, która była już głosowana na sesji 6 czerwca 2022 r. Podkreślić należy, że procedura związana z podejmowaniem uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej jest odrębną procedurą od postępowania administracyjnego w indywidualnej sprawie. Uchwalanie przedmiotowej uchwały, podobnie jak w przypadku wydawania przez radę gminy aktów planistycznych - na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonywane jest według trybu przewidzianego dla tego typu aktu, określonego w specustawie mieszkaniowej.

Przepis art. 14 ust. 1 u.s.g. nie rozstrzyga bowiem o ilości głosowań jakie może przeprowadzić rada, ale ustanawia zasadę, że uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z art. 7 ust. 4 specustawy wynika natomiast, że rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji, o której mowa w ust. 1, lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji (...). Rada gminy musi zatem podjąć uchwałę pozytywną bądź negatywną.

Z akt sprawy wynika, że po przeprowadzeniu dyskusji, za przyjęciem uchwały na sesji w dniu 6 czerwca 2022 r. głosowało 5 radnych za, przeciw 6, 6 wstrzymało się od głosu. Uchwała pozytywna nie została zatem zaakceptowana. Z tej przyczyny

przygotowano projekt uchwały negatywnej, nad którą głosowano na sesji 27 czerwca 2022 r., który również nie został przegłosowany bowiem, za głosowało 5 radnych, przeciw 8, a 3 wstrzymało się od głosu. W tym stanie rzeczy nie została przegłosowana ani uchwała pozytywna, ani negatywna. Z tej przyczyny, w celu zakończenia procedury odnośnie wniosku inwestora, na kolejnej sesji 4 lipca 2022 r. procedowano projekt skarżonej uchwały i tym razem została ona przyjęta (9 głosów za, 5 przeciw, 2 wstrzymało się i 5 nie brało udziału). Nie można było zatem zgodzić się ze stanowiskiem skarżących, że w braku większości głosów, czy równej liczby głosów „za” i „przeciw”, uchwała nie jest podjęta, nie funkcjonuje w obrocie prawnym, a więc nie może być przedmiotem kolejnej uchwały zmieniającej lub uchylającej,. Przy tym żadna z ww. uchwał nie była uchwałą zmieniającą, czy uchylającą.

Niemniej – jak wskazano wyżej – Rada istotnie naruszyła - art. 7 ust. 4 specustawy, co dawało podstawę do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a. O kosztach Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. i art. 205 § 2 p.p.s.a.

Sprawa rozpoznana została na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 w zw. z art. 121 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Specjalista  
*[Signature]*  
Piotr Bobrowski