



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 października 2018 r.

Poz. 10324

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.158.2018.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 24 października 2018 r.

dotyczy uchwały Nr 1573/LI/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 września 2018 r. w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie Gminy Piaseczno.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 października 2018 r.

WNP-I.4131.158.2018.RM

Rada Miejska w Piasecznie
ul. Kościuszki 5
05 – 500 Piaseczno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1573/LI/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 września 2018 r. „w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie Gminy Piaseczno”, w zakresie § 2.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Piasecznie, na sesji w dniu 19 września 2018 r., podjęła uchwałę Nr 1573/LI/2018 „w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie Gminy Piaseczno”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1-3 i 20 ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1496).

Zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, uchwała o ustaleniu lokalnych standardów urbanistycznych jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu lokalnych standardów urbanistycznych regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Zasady sporządzania ww. uchwały dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jej sporządzeniem, a więc zawartością merytoryczną.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do art. 85 ustawy o samorządzie gminnym, nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Wymóg zgodności z prawem oznacza, że działalność samorządu oceniana jest pod kątem przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących, mających charakter zarówno ustrojowy, jak i materialny, czy proceduralny. Jednoznacznie wyłączona jest możliwość opierania ingerencji nadzorczych na negatywnej ocenie celowości, gospodarności, czy rzetelności działań samorządu, a także badania ewentualnego naruszenia uprawnienia lub interesu prawnego osób trzecich. Wojewoda nie ma możliwości ingerowania w innym zakresie, niż wskazany powyżej, tj. w merytoryczne rozstrzygnięcia tych aktów, o ile nie naruszają przepisów prawa materialnego.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Biorąc pod uwagę fakt, iż uchwała dotycząca lokalnych standardów urbanistycznych stanowi akt prawa miejscowego **to przedmiotem jej regulacji mogą być tylko i wyłącznie kwestie, o których mowa w art. 19 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących**, które stanowią, iż: „1. Standardy, o których mowa w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7, obowiązują, o ile gmina nie określi w drodze uchwały lokalnych standardów urbanistycznych w zakresie parametrów określonych w ust. 2. 2. Lokalne standardy urbanistyczne: 1) w zakresie odległości lub liczby kondygnacji nie mogą różnić się o więcej niż 50% od standardów, o których mowa w art. 17 ust. 2, 4, 6 i 7; 2) nie mogą różnić się o więcej niż 50% w zakresie wskaźników procentowych, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a lub b. 3. W lokalnych standardach urbanistycznych, o których mowa w ust. 1, rada gminy może określić liczbę miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej lub obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz.U. z 2018 r. poz. 755, 650, 685, 771, 1000 i 1356).”.

Powyższe wynika z hierarchiczności źródeł prawa. Organy gminy, jako organy władzy publicznej obowiązane są działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Hierarchia źródeł prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji RP. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu

prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. (...) Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparat, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.).

Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale (...) same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. **Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164).

(...) Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne."

Tożsame stanowisko zawarto m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 14 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 45/15;
- 24 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 429/15;
- 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- 12 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 512/15;

- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

Z cytowanych powyżej ustaleń art. 19 ust. 1, 2 i 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wynika, iż Rada Miejska w Piasecznie uprawniona była do określenia, w drodze uchwały, lokalnych standardów urbanistycznych w zakresie inwestycji mieszkaniowej odnoszącej się do kwestii jej:

- odległości od przystanku komunikacyjnego w rozumieniu przepisów ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2136 z późn. zm.); powyższe wynika z przepisu art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, w związku z art. 17 ust. 2 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;
- odległości od szkoły podstawowej i przedszkola; powyższe wynika z przepisu art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, w związku z art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;
- liczby uczniów w szkole podstawowej oraz liczby dzieci w przedszkolach; powyższe wynika z przepisu art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, w związku z art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;
- odległości od terenów wypoczynku oraz rekreacji i sportu; powyższe wynika z przepisu art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, w związku z art. 17 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;
- maksymalnej liczby kondygnacji; powyższe wynika z przepisu art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, w związku z art. 17 ust. 6 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;
- odległości, o której mowa w art. 17 ust. 7, w związku z art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Wskazane powyżej lokalne standardy urbanistyczne zostały określone w § 1 ust. 1 pkt 1 – 6 uchwały i spełniają one wszystkie wymogi rządowego programu *MIESZKANIE* + określone w przepisach ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawodawca w art. 19 ust. 3 ww. ustawy umożliwił, w ramach ustaleń o charakterze fakultatywnym, określenie liczby miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej a także obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej na zasadach wynikających z przepisów ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755 z późn. zm.). Rada Miejska w Piasecznie skorzystała z ww. upoważnienia formułując stosowne ustalenia w ramach § 1 ust. 1 pkt 7 - 12 uchwały, co również wpisuje się w rządowy program *MIESZKANIE* +.

Brak jest jednak podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących liczby miejsc parkingowych oraz kwestii dotyczącej obowiązku zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej, odnoszącej się do inwestycji towarzyszącej, o której mowa w § 2 uchwały. W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 1 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. W ramach ww. przepisów wyróżniona zatem została zarówno:

- inwestycja mieszkaniowa, która została zdefiniowana w art. 2 pkt 2 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;

- inwestycja towarzysząca, którą z kolei, stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 3 ustawy stanowi inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 z późn. zm.), dróg publicznych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów działalności kulturalnej, obiektów opieki nad dziećmi do lat 3, przedszkoli, szkół, placówek wsparcia dziennego, placówek opieki zdrowotnej, dziennych domów pomocy, obiektów służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, terenów zieleni urządzonej, obiektów budowlanych przeznaczonych na działalność handlową lub usługową, o ile służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej.

O ile zatem w ramach standardów lokalizacji realizacji inwestycji mieszkaniowych (*vide* Rozdział 3 ustawy) możliwe jest określenie lokalnych standardów urbanistycznych, to brak takich przesłanek w odniesieniu do inwestycji towarzyszących, w odniesieniu do których proces przygotowania i realizacji określony został w Rozdziale 4 pn. *Przygotowanie i realizacja inwestycji towarzyszących*. W odniesieniu do inwestycji towarzyszących uchwałę o ustaleniu jej lokalizacji podejmuje się na podstawie art. 20 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, przy czym uchwałę taką podejmuje się na wniosek inwestora. Ponadto uchwała ta może odnosić się do całości lub części tej konkretnej inwestycji.

Tymczasem z samej uchwały, jak i dołączonego do niego uzasadniania wynika, że w tym zakresie nie tylko nie złożono żadnego wniosku, lecz ustalenia w zakresie inwestycji towarzyszącej odniesiono do granic administracyjnych miasta i gminy Piaseczno, a nie do konkretnej inwestycji objętej wnioskiem.

Co prawda w zdaniu trzecim art. 20 ustawodawca określił, że przepisy art. 7 - 19 stosuje się odpowiednio, jednakże przepis ten dotyczy jedynie podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej na wniosek nie zaś samych standardów urbanistycznych. **Powyższe oznacza co najwyżej odpowiednie stosowanie zarówno przepisów oraz samych lokalnych standardów przy podejmowaniu uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej. Tym samym brak jest podstaw do twierdzenia, iż przepis art. 20 umożliwia samodzielnie sformułowanie dodatkowych lokalnych standardów urbanistycznych w zakresie liczby miejsc parkingowych i kwestii dostępności do sieci ciepłowniczej, niezależnie od wniosku o ustalenie ich lokalizacji, tym bardziej, iż przepis ten reguluje kwestie dotyczące uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej, która stanowi odrębną, od ww. standardów, uchwałę.**

Podjęcie uchwały w zakresie lokalnych standardów urbanistycznych odnoszących się do inwestycji towarzyszących, wkracza również w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej poprzez ograniczenie możliwości jej realizacji bez wniosku samego inwestora odnoszącego się do konkretnej inwestycji. Tym samym brak podstaw prawnych, tj. stosownego upoważnienia, do zawarcia ustaleń dotyczących lokalnych standardów urbanistycznych w odniesieniu do inwestycji towarzyszących.

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 stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub 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. Z tych względów Sąd I instancji rozpoznając skargę na akt nadzoru stwierdzający nieważność aktu jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązany jest zbadać zwłaszcza treść samej uchwały, rozstrzygając między innymi to, czy stwierdzenie nieważności zostało podjęte zgodnie z przepisem ustanawiającym kryteria tego stwierdzenia.**

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 bez podstaw prawnych, z naruszeniem kompetencji wyznaczonej w art. 19 ust. 3, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, co stanowi istotne naruszenie prawa, w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1573/LI/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 września 2018 r. „w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie Gminy Piaseczno”, w zakresie § 2, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE

Zdzisław Szipera