



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 14 września 2022 r.

Poz. 9588

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.211.2022.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 13 września 2022 r.

dotyczy uchwały Nr L.450.2022 Rady Miejskiej w Halinowie z 11 sierpnia 2022 r. *„w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej przy ul. Kolejowej w Halinowie”*.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 13 września 2022 r.

WNP-I.4131.211.2022.RM

Rada Miejska w Halinowie

ul. Spółdzielcza 1

05 – 074 Halinów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L.450.2022 Rady Miejskiej w Halinowie z 11 sierpnia 2022 r. *„w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej przy ul. Kolejowej w Halinowie”*.

Uzasadnienie

Na sesji 11 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę Nr L.450.2022 *„w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej przy ul. Kolejowej w Halinowie”*.

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

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

Stosując wykładnię funkcjonalną ww. przepisów zważyć należy, iż wynikają z niej dwa podstawowe cele. Pierwszym z nich jest ograniczenie barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach, drugim zaś likwidacja deficytów jakościowych mieszkań, w kontekście ich niskiego stanu technicznego, niedostatecznego wyposażenia w instalacje oraz w związku z ich przeludnieniem, a także likwidacja deficytów jakości samych zespołów zabudowy, w kontekście braku odpowiednio dostosowanej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, w tym terenów rekreacyjnych (*quod vide* uzasadnienie do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, druk nr 2667 z 26 czerwca 2018 r., str. 1).

Biorąc pod uwagę przepisy samej ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących oraz mając na uwadze kierunki wykładni celowościowej i funkcjonalnej należy wziąć pod uwagę, iż przepisy te nie mogą być interpretowane i stosowane w takim kierunku, który w efekcie finalnym prowadzić ma z jednej strony do nakładania na inwestora obowiązków administracyjnoprawnych niewynikających w sposób jednoznaczny z przepisów prawa, a które mogą stanowić barierę w zakresie prowadzenia inwestycji mieszkaniowych przeznaczonych dla osób o przeciętnych i niższych dochodach, z drugiej zaś do powstawania inwestycji mieszkaniowych o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu lub nadmiernym zagęszczeniu ludności, a także powstawania zespołów zabudowy bez odpowiedniej obsługi komunikacyjnej, w tym bez dostępu do transportu publicznego, oraz bez dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych obejmujących tereny rekreacyjne (tak: komentarz do art. 1 Specustawy mieszkaniowej, red. Jakubowski 2019, wyd. 1/A. Jakubowski, publ. Legalis).

Mając na uwadze wykładnię celowościową i funkcjonalną, należy wziąć przede wszystkim pod uwagę fakt, iż ustawodawca w przepisie art. 2 pkt 2 ustawy określił w sposób precyzyjny pojęcie **inwestycji mieszkaniowej**, przez którą należy rozumieć „**przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstaną budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub budynki mieszkalne jednorodzinne o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10**, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz

prawidłowego wykonania tych prac; inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową;”.

Stosownie do przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały prowadzi do wniosku, iż pozostaje ona jednak w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z 11 marca 2010 r. Nr XXXVIII/333/10 „w sprawie: uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów”, zmienionej na podstawie kolejnych uchwał:

- XXIV.240.2020 z 29 października 2020 r.
- XXXIV.340.2021 z 29 września 2021 r.

Wiążący charakter studium przy ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wynika właśnie z przytoczonego powyżej przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Należy podkreślić, iż w obecnym stanie prawnym, kwestię regulacji ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zwanego dalej także jako „studium”, zawierają przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”. Zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 ww. ustawy, określa ona m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań. W art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono m.in., iż kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy do zadań własnych gminy. Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w obecnym

przepisie art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

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

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

Obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów, przyjęte na podstawie uchwały Nr XXXVIII/333/10 Rady Miejskiej w Halinowie z 11 marca 2010 r. podlegało kolejnym zmianom.

Ustawodawca, na mocy przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., dopuszcza dokonanie zmian, w odniesieniu do już obowiązującego na terenie danej gminy studium. Przystępując do takiej zmiany niezbędnym jest dokonanie aktualizacji wszystkich nieaktualnych treści, wpływających na treść dokonywanej zmiany, przy uwzględnieniu obowiązku spełnienia obecnych wymogów ustawowych, tj. obowiązującego porządku prawnego. Należy przy tym zauważyć, iż organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego studium, musi obok uwzględnienia koegzystencji „starych” i „nowych” unormowań ustawowych, uwzględniać również zasadę, że nie może być ono wprowadzane etapowo ani wybiórczo tylko na niektórych obszarach gminy. Studium jest bowiem aktem planistycznym o charakterze kompleksowym i musi odnosić się do całego obszaru gminy, a nadto musi być spójne wewnętrznie, a więc nie może zawierać regulacji wzajemnie wykluczających się.

Naczelny Sąd Administracyjny w swoim wyroku z 25 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt II SA/Kr 608/02 (OSS 2002, nr 4, poz. 103, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), wskazał m.in., że: „Wymogi ustawowe dotyczące zawartości samego studium określone zostały

w art. 6 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym /t.j. Dz.U. 1999 nr 15 poz. 139 ze zm./ oraz art. 71 i art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska /t.j. Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627/. Wymogi te należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać "spójny" ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich "ogólnikowość" i "hasłowość" nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium.”.

Z kolei w komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pod redakcją Marka Wierzbowskiego i Alicji Plucińskiej – Filipowicz (wydanie 2, Wyd. Wolters Kluwers, Warszawa 2016, str. 141) wskazuje się, że „W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę, iż regulacja art. 10 ust. 1 formułuje wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych (informacyjnych) studium, do części regulacyjnej studium odnosi się zaś art. 10 ust. 2. Jednakże zarówno wymogi dotyczące elementów analityczno-badawczych, jak i regulacyjnych należy interpretować nie tylko językowo, lecz także celowościowo, mając na uwadze cel, któremu służy studium. Celem tym jest zaś określenie polityki przestrzennej gminy (por. wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2009 r. II OSK 856/09, LEX nr 552886).”. Powyższe ma swoje odniesienie do tych zmian w studium, które wprowadzone zostały na mocy ustawy o p.z.p.

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

łącznie część tekstowa oraz część graficzna zarówno samej planowanej lokalizacji, jak planu i studium.

Stosownie do ustaleń § 1 uchwały lokalizacyjnej, przedmiotem inwestycji ma być budowa „19 budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych w zabudowie szeregowej na działkach nr ewid. 765, 766, 767, 768 położonych w Halinowie przy ulicy kolejowej (obręb Halinów) oraz lokalizację inwestycji towarzyszącej w zakresie budowy dwóch zjazdów z dróg gminnych, rozbudowy sieci gazowej i wodno – kanalizacyjnej oraz przyłączami gazowymi, wodno – kanalizacyjnymi i energetycznymi zasilającymi planowaną inwestycję mieszkaniową”.

Usytuowanie powyższej inwestycji mieszkaniowej w granicach ww. działek znajduje również potwierdzenie, w dalszej części uchwały, w tym w ramach jej § 5 pkt 2 i § 8 uchwały, a także wynika z załącznika nr 1 i 2, o którym mowa odpowiednio w § 2 i § 5 pkt 2.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru dokonał analizy granic przedmiotowej inwestycji w kontekście ustaleń studium, na podstawie granic określonych w ww. ustaleniach uchwały.

Szczegółowa analiza ustaleń części graficznej obowiązującego studium wskazuje, iż działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 766 z obrębu Halinów, jednostka ewidencyjna Halinów – Miasto, o łącznej powierzchni 0,1858 ha oraz numer 768 z obrębu Halinów, jednostka ewidencyjna Halinów – Miasto, o łącznej powierzchni 0,1858 ha usytuowane są na obszarze oznaczonym w obowiązującym studium symbolem LS, stanowiącym „**tereny lasów**” zaliczonych do terenów otwartych, dla których, zgodnie z ustaleniami załącznika nr 2 do uchwały stanowiącego tekst studium pn. „Kierunki i polityka przestrzenna”, Rozdział 4 pn. „Wytyczne do planów miejscowych – kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, Punkt 4.5 pn. „W zakresie funkcjonowania przyrodniczego (w tym leśnej przestrzeni produkcyjnej)”, obowiązuje „**zachowanie (...) istniejących terenów lasów bez możliwości zmiany ich przeznaczenia i wprowadzenia nowej zabudowy, z wyłączeniem budynków i budowli związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej na gruntach we władaniu Skarbu Państwa**”.

Powyższe oznacza, iż bez wątpienia studium predysponuje obszar objęty uchwałą lokalizacyjną, w ramach ww. działek, do pełnienia funkcji leśnych. W tym przypadku zagospodarowanie takich terenów winno odbywać się na podstawie przepisów ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, z późn. zm.).

Skoro zatem sama Rada Miejska w Halinowie przesądziła, iż obszar ww. działek ma pełnić funkcje leśne, to inwestycja polegająca na budowie dziewiętnastu budynków mieszkalnych jednorodzinnych dwulokalowych w zabudowie szeregowej nie tylko nie realizuje funkcji określonych w studium, ale wprost przeciwnie, pozostaje w oczywistej sprzeczności z jego ustaleniami, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, co stanowi bezpośrednią podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że w art. 8 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, określono w sposób szczegółowy **elementy uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej**, o której mowa w art. 7 ust. 4. **Wymagania określone w przepisie art. 8 ust. 1 w sposób ścisły korespondują z art. 7 ust. 7, regulującym składniki wniosku, jaki inwestor zobowiązany jest złożyć do właściwej miejscowo rady gminy w przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej.** Zestawienie obu przepisów wskazuje, iż wymogi co do zawartości uchwały pod względem treściowym odpowiadają, co do zasady, elementom wniosku.

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

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

Brak przy tym jakichkolwiek podstaw prawnych, do rozszerzającej interpretacji ustaleń studium poprzez dokonywanie faktycznej modyfikacji jego ustaleń, tym bardziej, iż przepis art. 27 ustawy o p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane.

Analiza przekazanej, w wyniku wezwania Wojewody Mazowieckiego z 23 sierpnia 2022 r. znak: WNP-I.4130.560.2022.JF, uwierzytelnionej kopii wniosku o ustalenie lokalizacji oraz dokumentacji potwierdzającej wykonanie wszystkich czynności, o których mowa w art. 7 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wykazała,

iż zarówno inwestor, w rozumieniu art. 2 pkt 1 ww. ustawy, jak i organy Gminy Halinów posiadały pełną świadomość, co do faktu, że planowana realizacja inwestycji jest sprzeczna z ustaleniami studium. Wskazuje, na to min.:

- pismo Burmistrza Halinowa z 22 lutego 2022 r. znak: RGPP.6721.1.2022, w którym wezwano inwestora (pkt 6 pisma) do „*usunięcia rozbieżności w pkt 12 wniosku i pkt 1 koncepcji urbanistyczno – architektonicznej, dotyczącej informacji o zgodności inwestycji bądź jej braku ze Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego*”;
- dokonana przez inwestora odrębna korekta pkt 12 wniosku datowanego na 15 grudnia 2021 r. o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących, w następującej formie i brzmieniu: „*Planowana inwestycja mieszkaniowa nie jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Studium obowiązujące na terenie planowanej inwestycji mieszkaniowej, wyznacza tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej MN.*”;
- pismo inwestora z 2 marca 2022 r. stanowiące odpowiedź na wezwanie do usunięcia braków formalnych, w ramach którego na str. 4 wskazano, że: „*Wnioskowana inwestycja mieszkaniowa, przewidziana do realizacji na obszarze nieruchomości nr ew. 765, 766, 767 i 768 położonych w miejscowości Halinów gm. Halinów, powiat miński, jedynie częściowo pokrywa się z ustaleniami obowiązującego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego (dz. nr ew. 765 i 767). Użyte uprzednio stwierdzenie; nie jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zag. Przestrzennego, zostało użyte nieprecyzyjnie i należy je wykreślić. Zastępując stwierdzeniem; planowana inwestycja mieszkaniowa jest częściowo sprzeczna z ustaleniami studium obowiązującego studium, sprzeczność ta zamyka się w obszarze działek nr ew. 766 i 768, w których obszarze studium przewiduje tereny ZL – tereny lasów. Dla działek o nr ew. 765 i 767 studium wyznacza tereny zabudowy jednorodzinnej.*”;
- negatywna opinia Gminnej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej w Halinowie z 1 kwietnia 2022 r., wydana w związku z naruszeniem obowiązującego studium.

Wszystkie przywołane powyżej okoliczności wskazują, że planowana lokalizacja jest sprzeczna z ustaleniami studium, przy czym organ nadzoru swoje stanowisko w tym zakresie oparł na następujących przesłankach.

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

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

Analogie dotyczące kwestii stopnia związania ustaleniami studium przy ustaleniu lokalizacji, a ustaleniami studium i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w związku z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są o tyle istotne, że w doktrynie przyjmuje się, że zwrot „*nie narusza*”, użyty w tymże przepisie powinien być rozumiany jako „*nie jest sprzeczny*”, co jest istotne w kontekście przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym [tak: *I. Zachariasz, (w:) H. Izdebski, I. Zachariasz, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013, s. 193–194*].

W doktrynie wskazuje się również, że poprzez „*niesprzeczność*” ustaleń projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium rozumie się sytuację, w której przeznaczenie terenów oraz sposób ich zabudowy mieści się w ogólnych kierunkach zmian struktury przestrzennej gminy oraz w przeznaczaniu terenów, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. [tak: *Z. Niewiadomski, Uwarunkowania prawne lokalnej polityki przestrzennej, (w:) Studium uwarunkowań i kierunków*

zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, red. J.M. Chmielewski, G. Węclawowicz, Biuletyn KPZK PAN, Warszawa 2010, z. 245, s. 27].

Biorąc pod uwagę powyższe owa niesprzeczność dotyczyć zatem będzie konkretnych dyspozycji przestrzennych w ramach danego obszaru funkcjonalnego.

Reasumując, zgodnie z wolą ustawodawcy związek pomiędzy uchwałą lokalizacyjną a studium, nie musi być literalnie ścisły. Nie jest zatem wymagana całkowita zgodność przedsięwzięcia z zapisami studium dotyczącymi funkcji (przeznaczenia) terenu, na którym inwestycja ma być realizowana, zaś sama inwestycja powinna stanowić kontynuację ogólnych zasad zagospodarowania terenu ustalonych w studium, **nie może natomiast prowadzić do zmiany postanowień tego aktu planistycznego, w szczególności zmiany kierunków zagospodarowania i użytkowania terenów**. Skoro zatem przedmiotem uchwały jest inwestycja mieszkaniowa jednorodzinna realizowana w formie szeregowej, podczas gdy w studium dla obszaru tego przewidziano tereny leśne, to w tej sytuacji uznać należy, iż planowana inwestycja jest sprzeczna z ustaleniami studium z uwagi na fakt realizacji odmiennych funkcji, przeznaczeń a także zasad zagospodarowania od tych, które zostały ustalone w studium dla obszaru oznaczonego symbolem LS.

Mając na uwadze fakt, iż w skorygowanym wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor dokonał dopisku, iż formalnie został on złożony „w oparciu o art. 5. punkt 4”, a także mając na uwadze treść uzasadnienia do uchwały, z którego wynika, że:

- „Złożony wniosek i załączone dokumenty potwierdzają, że inwestor korzysta z wyjątku dotyczącego terenów, które w przeszłości wykorzystywane były jako tereny produkcyjne a obecnie produkcja na tych terenach nie jest prowadzona.”;
- „Na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej, inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą można realizować niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest ona sprzeczna z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie jednak z art. 5 ust. 4 specustawy mieszkaniowej warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. **Wniosek inwestorów skierowany w dniu 15 lutego 2022 r. do Rady Miejskiej w Halinowie za pośrednictwem Burmistrza**

Halinowa dotyczy poprodukcyjnego charakteru terenu. Powyższe wynika z treści wniosku oraz załączonych do niego decyzji Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie z 2017 r. zezwalających na wyłączenie z produkcji leśnej gruntów leśnych stanowiących działki ewidencyjne nr 765, 766, 767 i 768 położonych w miejscowości Halinów. Obszar czterech działek ewidencyjnych, co do których zostały wydane decyzje na wyłączenie z produkcji leśnej jest tożsamy z obszarem planowanej inwestycji. **Tym samym, stwierdza się, że zachodzą przesłanki z art. 5 ust. 4 specustawy mieszkaniowej dopuszczające realizację inwestycji tego typu na terenach „poprodukcyjnych”.**”;

- „Teren objęty planowaną inwestycją w przeszłości wykorzystywany był jako teren produkcyjny - działalność leśna, polegająca na produkcji leśnej i prowadzeniu gospodarki leśnej, a obecnie funkcja ta nie jest realizowana. Teren przedmiotowej inwestycji nie objęty jest również uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. Integralną częścią uchwały są załączniki nr 1 i 2 określające granice inwestycji oraz szczegółowy plan i sposób zagospodarowania terenu. Potwierdzeniem charakteru produkcyjnego działek objętych planowanym zamierzeniem inwestycyjnym jest przeznaczenie wynikające z archiwalnych planów zagospodarowania przestrzennego a także archiwalne informacje z ewidencji gruntów i budynków potwierdzające stan faktyczny użytkowanych gruntów a także mapy będące w posiadaniu organu, potwierdzające występowanie uprzednio na działkach użytku gruntowego Ls.”;
- „We wniosku inwestora zapisano, że stosownie do art. 5 ust. 4 specustawy mieszkaniowej planowana inwestycja jest wyłączona z obowiązku zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, gdyż jest lokalizowana na terenach poprodukcyjnych. Ta kwestia ma zasadnicze znaczenie dla przedmiotowej sprawy i podejmowana uchwała w trybie specustawy mieszkaniowej ma o tyle znaczenie, że pozwala na dużo większą dowolność przy podejmowaniu inwestycji mieszkaniowej, niż gdyby musiały być brane pod uwagę ustalenia studium.”;
- „Zgodnie z danymi z ewidencji gruntów działki oznaczone numerami ewidencyjnym 765, 766, 767, 768 w Halinowie stanowią tereny zurbanizowane/niezabudowane/w trakcie zabudowy-użytek Bp. Skoro w przeszłości przedmiotowe grunty były wykorzystywane do produkcji leśnej i obecnie są to grunty zurbanizowane/niezabudowane/w trakcie zabudowy, to utraciły one charakter produkcyjny, i tym samym zachodzi stan ujęty przepisem art. 5 ust. 4 cytowanej ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem „warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług

pocztowych a obecnie funkcje te nie są na tych terenach prowadzone”. Ustawodawca, nie wyróżnił jednak, czy użytą definicję „produkcji” należy rozumieć zawężająco. Biorąc pod uwagę zestawienie terenów wojskowych, kolejowych i produkcyjnych w bliskim znaczeniowo sąsiedztwie pozwala twierdzić, iż interpretacja pojęcia „produkcji” powinna przyjmować szerokie znaczenie desygnatów tego pojęcia. Pojęcie „produkcji” jest nader szerokie a specustawa mieszkaniowa nie precyzuje co należy rozumieć pod tym pojęciem. Nie posiada ona również definicji legalnej. Wykładnia funkcjonalna art. 5 ust. 4 specustawy mieszkaniowej pozwala jednak umieścić to pojęcie znaczeniowe w kontekście funkcji, jaką realizuje niezabudowany grunt. Funkcja ta sprowadza się przede wszystkim do ustalenia, czy na terenie, w stosunku do którego rada gminy ma podjąć uchwałę była realizowana jakakolwiek produkcja.”,

organ nadzoru wskazuje co następuje.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, iż to inwestor powinien w sposób wyczerpujący przedstawić stanowisko i w sposób jednoznaczny wykazać, że planowana inwestycja spełnia wymogi wynikające z art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Należy jednak pamiętać, że kwestia powyższa powinna podlegać szczegółowej ocenie ze strony rady miejskiej, która w przypadku uznania, że inwestycja mieszkaniowa jest sprzeczna ze studium, winna odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, z uwagi na dyspozycję art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. **Przy podejmowaniu uchwały Rada Miejska w Halinowie winna również dokonać szczegółowej analizy, czy w odniesieniu do terenu objętego inwestycją mieszkaniową zastosowanie znajdzie zwolnienie, o którym mowa w art. 5 ust. 4 ww. ustawy, a jeśli tak to poddać je szczegółowej analizie.**

Przepis art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących stanowi, iż **„Warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane.”.**

Powyższy przepis, jako przepis szczególny w stosunku do wymogu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, wbrew stanowisku Rady Miejskiej w Halinowie zawartym w uzasadnieniu do

uchwały lokalizacyjnej, nie może jednak podlegać wykładni rozszerzającej, tak samo zresztą jak pozostałe przepisy tejże ustawy.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury w tym m.in. wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 września 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1273/20, w którym Sąd stwierdził wyraźnie, iż: „***W związku z faktem, że ustawa o ułatwieniach, jak wskazuje na to sama nazwa aktu prawnego, przewiduje odstępstwa od ogólnych zasad dotyczących budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy zarówno domów jednorodzinnych, jak i budynków wielorodzinnych, podkreślenia wymaga, że wszelkie odstępstwa i wyjątki zgodnie z podstawowymi zasadami interpretacji przepisów, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Oznacza to, że prawidłowe zastosowanie przepisów ustanawiających wyjątki, bądź odstępstwa od zasad ogólnych wymagają skrupulatnego ustalenia zakresu hipotez, których dotyczą normy rekonstruowanej na podstawie przepisów ustalających szczególne rozwiązania prawne.***”.

Z powyższego stanowiska jednoznacznie wynika, iż już sama ustawa jako uregulowanie szczególne nie może podlegać wykładni rozszerzającej. Tym bardziej zatem takiej wykładni nie mogą podlegać wewnętrzne przepisy tejże ustawy, wyłączające ze stosowania poszczególne rodzaje (kategorie, klasy) terenów.

W tym miejscu należy zauważyć, iż ustawodawca umożliwił realizację inwestycji mieszkaniowych niezależnie od ustaleń studium jedynie w odniesieniu do terenów: kolejowych, wojskowych, produkcyjnych lub usług pocztowych.

Ustawodawca używając przedmiotowych pojęć nie zdefiniował ich w ramach legalnej definicji użytej na potrzeby tej ustawy. W takiej sytuacji należy dokonać analizy obowiązujących przepisów pod kątem znaczenia użytych w tym przepisie pojęć oraz dokonać wykładni funkcjonalnej i systemowej użytych tam pojęć.

Odnosząc się do terenów kolejowych, organ nadzoru wskazuje, iż z uwagi na zakres znaczeniowy, pojęcia *teren zamknięty*, *tereny kolejowe* i *obszar kolejowy* to przy dokonywaniu analizy, użytego w art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, pojęcie *teren kolejowy* należy rozważać także w oparciu o zapisy zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Należy bowiem zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 21 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz.

1990, z późn. zm.), „podstawę **planowania gospodarczego**, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, **gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych** stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.”.

Konkretyzując przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, należy wskazać, że zarówno zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390, z późn. zm.):

- § 8 ust. 1 pkt 3, w brzmieniu: „**Użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na następujące grupy: (...) 3) grunty zabudowane i zurbanizowane;**”,
- § 9 ust. 3, w brzmieniu: „**Grunty zabudowane i zurbanizowane**, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 3, **dzielą się na: (...) 7) tereny komunikacyjne**, w tym: a) drogi, oznaczone symbolem dr, **b) tereny kolejowe, oznaczone symbolem Tk**, c) inne tereny komunikacyjne, oznaczone symbolem Ti, d) grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych, oznaczone symbolem Tp.”;
- § 10, w brzmieniu: „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych określa załącznik nr 1 do rozporządzenia.”;
- ust. 1 pkt 20 Załącznika nr 1 pn. Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych, w brzmieniu: „**Do terenów kolejowych zalicza się grunty zajęte pod budowlę i inne urządzenia przeznaczone do prowadzenia i obsługi ruchu kolejowego, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania: linie kolejowe, bocznice kolejowe wraz z infrastrukturą stanowiącą ich część, stacje, rampy, magazyny, itp.**”;

jak również wcześniej obowiązującym rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393):

- § 67 pkt 3, w brzmieniu: „**Użytki gruntowe wykazywane w ewidencji dzielą się na następujące grupy: (...) 3) grunty zabudowane i zurbanizowane;**”,
- § 68 ust. 3, w brzmieniu: „3. Grunty zabudowane i zurbanizowane dzielą się na: (...) **7) tereny komunikacyjne, w tym: (...) a) drogi, oznaczone symbolem - dr, b) tereny kolejowe, oznaczone symbolem - Tk**, c) inne tereny komunikacyjne, oznaczone symbolem - Ti, d) grunty przeznaczone pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych, oznaczone symbolem - Tp.”;

- § 68 ust. 6, w brzmieniu: „Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych **określa załącznik nr 6 do rozporządzenia.**”;
- ust. 1 pkt 19 Załącznika nr 6 pn. *Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych*, w brzmieniu: „**Tereny kolejowe – Tk: Do terenów kolejowych zalicza się grunty zajęte pod budowlę i inne urządzenia przeznaczone do wykonywania i obsługi ruchu kolejowego: torowiska kolejowe, stacje, rampy, magazyny, bocznice kolejowe itp.**”.

Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w art. 4 pkt 8 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1984, z późn. zm.), w brzmieniu: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: (...) 8) **obszar kolejowy** - powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się **droga kolejowa**, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy;”.

Biorąc pod uwagę pozostałe definicje pojęć zastosowanych w ustawie o transporcie kolejowym wskazać należy, iż **obszar kolejowy** należy definiować, jako powierzchnię gruntu **określoną działkami ewidencyjnymi**, na której znajduje się **droga kolejowa**, a więc tor kolejowy albo tory kolejowe wraz z: obrotnicami i przesuwnicami, podtorzem, obiektami inżynierskimi (mostami, wiaduktami, przepustami i innymi konstrukcjami mostowymi, tunelami, przejściami nad i pod torami, murami oporowymi i umocnieniami skarp), nastawnicami, urządzeniami sterowania ruchem kolejowym, peronami wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, pieszo lub pojazdem, z drogi publicznej lub dworca kolejowego; rampy towarowe, w tym w terminalach towarowych, wraz z drogami dowozu i odwozu towarów do dróg publicznych; **drogi technologiczne** i przejścia wzdłuż torów, mury ogradzające, żywopłoty, ogrodzenia, pasy przeciwpożarowe, zasłony odśnieżne; przejazdy kolejowo-drogowe i przejścia w poziomie szyn, w tym urządzenia i systemy służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego; systemy oświetleniowe do celów ruchu kolejowego i bezpieczeństwa; urządzenia przetwarzania i rozdziału energii elektrycznej na potrzeby zasilania trakcyjnego, **o ile są z nimi funkcjonalnie połączone. Do obszarów kolejowych zalicza się również budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy.**

Mając na uwadze zapisy zawarte w ewidencji gruntów i budynków oraz definicje zawarte w ustawie o transporcie kolejowym, w powiązaniu z zakresem znaczeniowym pojęcia *teren kolejowy* użytego na potrzeby prowadzenia ewidencji gruntów i budynków wskazać należy,

iz definicje te pokrywają się wzajemnie. Powyższe oznacza, iż aktualny sposób użytkowania ww. działek określony w ewidencji wskazuje, iż wszystkie ww. działki w całości wykorzystywane są na potrzeby budowli i innych urządzeń przeznaczonych do wykonywania i obsługi ruchu kolejowego, a więc spełniają wymogi wynikające z definicji obszaru kolejowego.

Z definicji zawartej w art. 4 ust. 8 ustawy o transporcie kolejowym wynika bowiem, iż *obszarem kolejowym* są te grunty, będące działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się m.in. droga kolejowa. Definicję *drogi kolejowej* zawiera z kolei art. 4 pkt 1a ww. ustawy, zgodnie, z którym *droga kolejowa* to „*tor kolejowy albo tory kolejowe wraz z elementami wymienionymi w pkt 2-12 załącznika nr 1 do ustawy, o ile są z nimi funkcjonalnie połączone, niezależnie od tego, czy zarządza nimi ten sam podmiot*”. Z kolei w załączniku nr 1 do ustawy zawarto wykaz elementów infrastruktury kolejowej. Zgodnie z punktem 12 załącznika określono, że: „*W skład **infrastruktury kolejowej** wchodzi następujące elementy, pod warunkiem, że tworzą część linii kolejowej, bocznicę kolejowej lub innej drogi kolejowej, lub są przeznaczone do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania: (...) 12) grunty, oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy wymienione w pkt 1-11.*”. Biorąc pod uwagę powyższe istnieje pełna korelacja przepisów ustawy o transporcie kolejowym z przepisami regulującymi sposób ujawniania użytków w ewidencji gruntów i budynków. Należy przy tym zauważyć, iż ustawodawca w powyższych przepisach nie posłużył się pojęciem fragment, czy też część działki, lecz odwołał się wprost do pojęcia działki ewidencyjnej.

Na takie rozumienie przepisów wskazuje szerokie stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyrokach: Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17; Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2013 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1691/11, czy też Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 maja 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 349/19.

Również pojęcie „*tereny wojskowe*” należy rozpatrywać w kontekście przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne. W ramach art. 2 pkt 9 ww. ustawy przez „*tereny zamknięte* - rozumie się przez to **tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa**, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych”.

Zgodnie z art. 4 ust. 2, 2a, 2b i 2c ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, dla terenów zamkniętych, zamiast mapy zasadniczej, sporządza się odrębne mapy zawierające w swojej treści również sieć podziemnego uzbrojenia terenu. Sporządzanie i aktualizowanie tych map oraz

ustalanie granic terenów zamkniętych należy do właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Tereny te są ustalane przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych w drodze decyzji. W decyzji tej określone są również granice terenu zamkniętego. Dokumentacja geodezyjna, określająca przebieg granic i powierzchnię terenu zamkniętego, przekazywana jest przez organy wydające decyzje o zamknięciu terenu właściwym terytorialnie starostom w trybie art. 22 tejże ustawy, przy czym właściwi ministrowie i kierownicy urzędów centralnych zawiadamiają Głównego Geodetę Kraju o ustaleniu terenu zamkniętego oraz podają klauzulę tajności informacji dotyczących obiektów znajdujących się na tym terenie. W sytuacji gdy taki teren utracił charakter terenu zamkniętego, zarządzający nim obowiązany jest przekazać właściwemu staroście dokumentację geodezyjną i kartograficzną oraz sporządzone mapy w celu włączenia ich do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Na takie rozumienie pojęcia *terenu wojskowego* wskazuje również judykatura, w tym m.in. wyrażona w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 maja 2020 r. w sprawie II OW 30/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym stwierdzono: *„Natomiast pozostawienie kompetencji regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest uzasadnione w stosunku do przedsięwzięć realizowanych na terenach wojskowych, tj. terenów ustalonych przez Ministra Obrony Narodowej.”*

Powyższe oznacza, iż tak jak w przypadku terenu zamkniętego „kolejowego”, tereny zamknięte „wojskowe” odnoszą się do granic ewidencyjnych, przy czym ustawodawca w ramach przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego, jak i w ramach rozporządzenia Rady Ministrów z 17 lipca 2001 r. w sprawie wykazywania w ewidencji gruntów i budynków danych odnoszących się do gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na terenach zamkniętych (Dz. U. Nr 84, poz. 911), przewidział obowiązki wynikające z ujawnienia tych terenów w ramach ewidencji gruntów i budynków. Otóż stosownie do dyspozycji § 8 ww. rozporządzenia przewidziano, iż: *„W przypadku wydania przez właściwy organ decyzji o utracie przez teren charakteru zamkniętego, zarządzający terenem zamkniętym przekazuje staroście nieodpłatnie posiadaną dokumentację geodezyjną i kartograficzną, zawierającą dane dotyczące gruntów, budynków i lokali, znajdujących się na byłym terenie zamkniętym, w terminie 6 miesięcy od dnia wydania decyzji.”*

Tereny kolejowe, jak i tereny zamknięte ustalone przez ministra obrony narodowej stanowiąc tereny wojskowe, ujawniane są zatem w ewidencji gruntów (w rozumieniu jako włączane do ewidencji w sytuacji wyłączenia ich z terenów zamkniętych, bądź wyłączone z ewidencji

w momencie nadania im statutu terenów zamkniętych). Nie może budzić zatem wątpliwości fakt wykorzystywania ww. gruntów na cele odpowiednio – kolejowe i wojskowe, jak i sam fakt, że obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane.

Z kolei „usługi pocztowe” zostały zdefiniowane w ramach art. 2 ustawy z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 896), przy czym w ust. 1 tegoż artykułu ustalono katalog „pozytywny” a więc ustalający co należy rozumieć przez tę usługę, zaś w ust. 2 ustalono katalog „negatywny”, normujący co nie jest usługą pocztową.

Definicja *usługi pocztowej* umożliwia zatem jednoznaczne wyodrębnienie **działalności pocztowej polegającej na świadczeniu usług pocztowych** od innego rodzaju działalności gospodarczej, w tym m.in. działalności przewozowej czy działalności telekomunikacyjnej.

Biorąc pod uwagę wszystkie ww. okoliczności zauważyć należy cechę wspólną owych terenów. Wszystkie te tereny związane są z przekształceniami przestrzeni i związane z zabudową funkcjonalnie związaną z prowadzoną działalnością, tj. odpowiednio kolejową, wojskową, czy realizacją usług pocztowych.

Przechodząc zatem do kwestii związanych z terenami produkcyjnymi, o których mowa w art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, należy zauważyć, iż jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy (*quod vide* druk sejmowy nr 2667/VIII kadencja, publ. www.sejm.gov.pl):

- uzasadnienie str. 5: *„Warunek niesprzeczności ze studium nie będzie dotyczył terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub po usługach pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. Takie rozwiązanie ma na celu umożliwienie wykorzystania pod budownictwo mieszkaniowe takich terenów, na których z uwagi na ich funkcje nie jest obecnie możliwe, pomimo że funkcje te nie są na tych terenach już realizowane.”;*
- uzasadnienie str. 6, oraz ocena skutków regulacji str. 3: *„W celu wyeliminowania zidentyfikowanych barier zdecydowano się na rozwiązanie pozwalające z jednej strony zachować podstawowe wartości planowania przestrzennego, a z drugiej strony zrealizować zakładane ustawą cele. Punktem wyjścia jest pełne poszanowanie zasady, że władztwo planistyczne na terenie gminy należy do jej mieszkańców i organu stanowiącego gminy. Poddanie propozycji inwestora ocenie całej społeczności lokalnej pozwala uzyskać w tym zakresie reprezentatywne stanowisko mieszkańców, które to stanowisko brać muszą pod*

*uwagę radni, podejmując decyzję, w formie uchwały, o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Realizacja tej inwestycji będzie możliwa tam, gdzie gmina przewidziała tereny pod budownictwo mieszkaniowe w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto inwestycje będą mogły być realizowane także na terenach, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usługi pocztowe, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. **W ten sposób pod budownictwo mieszkaniowe będą mogły zostać wykorzystane tereny, na których z uwagi na ich funkcje określone w studium nie jest to obecnie możliwe, a tereny te są wyposażone w niezbędną infrastrukturę i spełniają standardy urbanistyczne określone w projekcie.***”.

Powyższe oznacza, iż ustawodawca także w przypadku terenów produkcyjnych wiąże z terenami, **które były wykorzystywane na cele produkcyjne i które wyposażone są już w niezbędną infrastrukturę, którą można wykorzystać na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowej.** Niezbędna infrastruktura świadczy bowiem o tym, że tereny te były w przeszłości wykorzystywane na cele inwestycyjne, a więc związane z prowadzoną działalnością, w tym przypadku **działalnością produkcyjną.**

Ze stanowiska Rady Miejskiej w Halinowie wynika, iż uznaje ona, że fakt prowadzenia gospodarki leśnej na ww. działkach, a następnie uzyskanie decyzji o wyłączeniu gruntów leśnych z produkcji leśnej umożliwia skorzystanie z dyspozycji art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Biorąc pod uwagę powyższe, w pierwszym rzędzie podkreślić należy, iż wymagania uchwały określone w art. 8 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, w sposób ścisły korespondują z art. 7 ust. 7, regulującym składniki wniosku, to należy jednak dostrzec występujące tam także różnice. Otóż zgodnie z art. 7 ust. 7 pkt 12 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, po stronie inwestora istnieje obowiązek wskazania, że planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyłączeniem terenów, o których mowa w art. 5 ust. 4, oraz nie jest sprzeczna z uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. **Powyższe oznacza, że po stronie inwestora istnieje obowiązek uzasadnienia swojego stanowiska w oparciu o wiarygodne dokumenty.** Z kolei po stronie Rady Miejskiej w Halinowie, w momencie podjęcia uchwały tj. na podstawie art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji

inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, spoczywał obowiązek szczegółowej weryfikacji pod względem przesłanek, czy planowana inwestycja faktycznie położona jest na terenach, które dawniej pełniły funkcje produkcyjne.

Na powyższe wskazuje również judykatura w tym m.in. w ramach wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 sierpnia 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1491/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, w którym Sąd stwierdził, że: „*Wspomniany art. 7 ust. 7 pkt 12 specustawy mieszkaniowej posługuje się pojęciem "wskazania" niesprzeczności, które należy odróżnić od "wykazania" owej niesprzeczności, jak przykładowo ma to miejsce w art. 7 ust. 7 pkt 13 specustawy mieszkaniowej. Na gruncie wykładni językowej z zakazu wykładni synonimicznej wynika, że dwóm różnym zwrotom prawnym nie można nadawać tego samego znaczenia (zob. wyrok NSA z 6 marca 2014 r., II OSK 2407/12, wyrok NSA z 16 marca 2010 r., II OSK 411/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Zatem, biorąc pod uwagę, że prawodawca w specustawie mieszkaniowej posługuje się różnymi pojęciami "wskazania" i "wykazania" niesprzeczności, trzeba odróżnić te dwa pojęcia i dojść do wniosku, że art. 7 ust. 7 pkt 12 specustawy mieszkaniowej nie wymaga od inwestora wykazania niesprzeczności projektowanej inwestycji mieszkaniowej ze studium. Wspomniany przepis statuuje natomiast wymóg wskazania na ową niesprzeczność, rozumiany jako wymóg należytego oraz wyczerpującego uzasadnienia braku sprzeczności inwestycji ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wymóg wskazania niesprzeczności należy dodatkowo odróżnić od wskazania "zgodności" rozumianej jako pozytywny wynik analizy zgodności wniosku ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się na różnicę pomiędzy niesprzecznością oraz zgodnością, zaznaczając, że pojęcie "zgodności" oznacza silniejszy stopień związania niż pojęcie "niesprzeczności" (wyrok NSA z 10 kwietnia 2014 r., II OSK 2732/12, wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., II OSK 114/08, publ. CBOSA). Powyższe uwagi można, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie orzekającym w niniejszej sprawie, z powodzeniem odnieść do interpretacji art. 7 ust. 7 pkt 12 i 13 specustawy mieszkaniowej. W konsekwencji powyższego jako zasadny należało również potraktować zarzut naruszenia art. 7 ust. 9 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących przez niewłaściwe zastosowanie w zakresie w jakim pozostawiono bez rozpoznania wniosek z uwagi na nieusunięcie braku wymienionego w art. 7 ust. 7 pkt 12 Ustawy. (...) **Kwestia***

ewentualnej sprzeczności wniosku z ustaleniami Studium może zostać wzięta pod uwagę dopiero na etapie merytorycznego rozpatrzenia wniosku przez radę gminy, jako że jest ona zagadnieniem merytorycznym, które powinno prowadzić do odmowy ustalenia przez radę gminy lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, a nie do pozostawienia wniosku o ustalenie lokalizacji tej inwestycji bez rozpoznania. W tym przypadku konieczne jest merytoryczne rozpoznanie wniosku i odniesienie się do ewentualnego braku w rozstrzygnięciu podejmowanym przez radę gminy na podstawie art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej.”.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że obowiązkiem zarówno Burmistrza, jak i Rady Miejskiej była faktyczna, nie zaś fikcyjna, weryfikacja, czy w ogóle istnieje podstawa do zastosowania przepisu art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Tymczasem z przekazanej dokumentacji z przebiegu podejmowania uchwały wynika, że w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym:

- 765 z obrębu Halinów, jednostka ewidencyjna Halinów – Miasto, o łącznej powierzchni 0,1858 ha, 9 listopada 2017 r. wydana została, przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie znak: ZW.224.1.505.2017.AP, decyzja nr 441/17 zezwalająca na wyłączenie z produkcji leśnej 0,0369 ha gruntów leśnych z przeznaczeniem pod budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz 0,1489 ha gruntów leśnych z przeznaczeniem pod budowę komunikacji wewnętrznej pieszo – jezdnej, miejsc postojowych na samochody osobowe, infrastruktury technicznej, altany ogrodowej, ogrodzenia, miejsc rekreacji indywidualnej tj. ławek, stolików, placu zabaw, fontanny, oczka wodnego, kaskady i tarasów;
- 766 z obrębu Halinów, jednostka ewidencyjna Halinów – Miasto, o łącznej powierzchni 0,1858 ha, 9 listopada 2017 r. wydana została, przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie znak: ZW.224.1.504.2017.AP, decyzja nr 440/17 zezwalająca na wyłączenie z produkcji leśnej 0,0341 ha gruntów leśnych z przeznaczeniem pod budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz 0,1517 ha gruntów leśnych z przeznaczeniem pod budowę komunikacji wewnętrznej pieszo – jezdnej, miejsc postojowych na samochody osobowe, infrastruktury technicznej, altany ogrodowej, ogrodzenia, miejsc rekreacji indywidualnej tj. ławek, stolików, placu zabaw, fontanny, oczka wodnego, kaskady i tarasów;
- 767 z obrębu Halinów, jednostka ewidencyjna Halinów – Miasto, o łącznej powierzchni 0,1858 ha, 9 listopada 2017 r. wydana została, przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów

- Państwowych w Warszawie znak: ZW.224.1.507.2017.AP, decyzja nr 443/17 zezwalająca na wyłączenie z produkcji leśnej 0,0310 ha gruntów leśnych z przeznaczeniem pod budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz 0,1548 ha gruntów leśnych z przeznaczeniem pod budowę komunikacji wewnętrznej pieszo – jezdnej, miejsc postojowych na samochody osobowe, infrastruktury technicznej, altany ogrodowej, ogrodzenia, miejsc rekreacji indywidualnej tj. ławek, stolików, placu zabaw, fontanny, oczka wodnego, kaskady i tarasów;
- 768 z obrębu Halinów, jednostka ewidencyjna Halinów – Miasto, o łącznej powierzchni 0,1858 ha, 9 listopada 2017 r. wydana została, przez Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Warszawie znak: ZW.224.1.506.2017.AP, decyzja nr 442/17 zezwalająca na wyłączenie z produkcji leśnej 0,0310 ha gruntów leśnych z przeznaczeniem pod budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz 0,1548 ha gruntów leśnych z przeznaczeniem pod budowę komunikacji wewnętrznej pieszo – jezdnej, miejsc postojowych na samochody osobowe, infrastruktury technicznej, altany ogrodowej, ogrodzenia, miejsc rekreacji indywidualnej tj. ławek, stolików, placu zabaw, fontanny, oczka wodnego, kaskady i tarasów.

Biorąc pod uwagę powyższe należy zauważyć, iż ustawodawca w sposób świadomy w ramach art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wskazuje na charakter terenów jako terenów inwestycyjnych, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. Użycie przez ustawodawcę odrębnych, wyłączających ze stosowania ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, kategorii terenu **miało na celu umożliwienie prowadzenia inwestycji mieszkaniowych na terenach już zurbanizowanych, zabudowanych, a więc już przekształconych, wyposażonych w niezbędną infrastrukturę techniczną, w celu wykorzystania ich potencjału inwestycyjnego** związanego z realizacją zabudowy mieszkaniowej jedno, bądź wielorodzinnej. **Tym samym nie chodzi tu o tereny rolnicze czy też leśne, w szczególności związane z „produkcją roślinną”, bądź jak w omawianym przypadku z „produkcją leśną”, które co do zasady nie wymagają niezbędnej infrastruktury technicznej, nie są również przekształcone antropogeniczne.**

Na takie rozumienie przepisów wskazano również w cytowanym już, we wcześniejszej części niniejszego uzasadniania, projekcie ustawy (druk nr 2667). Na powyższe wskazuje również stanowisko doktryny. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim stanowisko wyrażone

w komentarzu do art. 5 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, A. Jakubowski (red.), Specustawa mieszkaniowa. Komentarz, Warszawa 2019, w ramach tezy 32 do art. 5, w którym wskazano, iż: „*Wiadome jest, że zagospodarowanie terenów, na których w chwili obecnej nie są realizowane funkcje kolejowe, wojskowe, produkcyjne, jest trudnym aspektem planowania przestrzennego. Niegospodarność w obrębie tych terenów w dużej mierze przyczynia się do ich degradacji oraz marnotrawienia miejsc atrakcyjnych do lokowania innych działalności. Zablockowanie omawianych gruntów przed możliwością realizacji przedsięwzięć, np. mieszkaniowych, wynika z faktu nieobjęcia ich miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (tereny kolejowe, wojskowe w większości stanowią tereny zamknięte, dla których plany nie są sporządzane) bądź jest wynikiem niemożności pogodzenia przeznaczenia inwestycji z ustaleniami planu miejscowego, co dotyczy głównie obszarów produkcyjnych, przemysłowych, albo też przeszkodą w realizacji inwestycji mieszkaniowej na tych obszarach są kwestie środowiskowe, np. skażenie gleby metalami ciężkimi.*”.

Na uwagę zasługują również tezy zawarte w pkt 40 ww. komentarza, w którym stwierdzono, że: „Przepis art. 5 ust. 4 InwestMieszkU wymaga, aby tereny wojskowe, kolejowe, produkcyjne i po usługach pocztowych były w przeszłości „wykorzystywane”, co może świadczyć, iż decydującą rolę przy wykładni, które tereny ustawodawca miał na myśli, może mieć stan faktyczny na gruncie (faktyczny sposób użytkowania, zagospodarowania danej nieruchomości). Zatem nie mogą to być grunty pod zabudowę usługową **czy tereny obiektów produkcyjnych** o tak określonej funkcji wynikającej jedynie ze studium bądź oznaczane jako tereny wojskowe lub kolejowe (w ewidencji gruntów i budynków, decyzjach właściwych ministrów). Istotne jest bowiem, aby na tych nieruchomościach wykonywano funkcje związane z działalnością produkcyjną, pocztową bądź związane z infrastrukturą kolejową czy wojskową, a następnie zaprzestano ich wykonywania. Aby nie dochodziło do nadużyć sprzecznych z intencją ustawodawcy, synonimem zaprzestania wykorzystywania gruntów powinna być nie tylko zbędność terenów dla określonych właścicieli, ale również ich degradacja. Jednocześnie uwzględnić należy zakaz wykładni ad absurdum, który wyklucza przyjęcie, że w art. 5 ust. 4 InwestMieszkU chodzi o którykolwiek moment w przeszłości. Prowadziłoby to bowiem do wniosku, że sam fakt, iż np. w XIX w. na danych terenach znajdowały się fabryki, umożliwiałyby lokalizowane inwestycji mieszkaniowej sprzecznej ze studium. Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że art. 5 ust. 4 InwestMieszkU traktuje o wykorzystywaniu

nieruchomości na cele wskazane w tym przepisie w przeszłości, jednak przeznaczenie tych terenów od momentu wykorzystywania ich na te cele nie uległo zmianie i nie jest realizowana funkcja tego przeznaczenia. W rezultacie w zakres tego przepisu nie wchodzi tereny, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych – i obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane – jednak są na tych terenach realizowane już inne funkcje (np. usługowe, magazynowe, rekreacyjne). **Za taką wykładnią art. 5 ust. 4 InwestMieszkU przemawia również zasada wykładni prawa *exceptiones non sunt extendendae* zakazująca rozszerzającej wykładni wyjątków, tymczasem wskazany przepis jest właśnie wyjątkiem od art. 5 ust. 3 InwestMieszkU. Co za tym idzie, wszelkie wątpliwości należy rozstrzygać na rzecz zasady ujętej w art. 5 ust. 3 InwestMieszkU, a nie wyjątku wprowadzonego ust. 4 tego przepisu.** Nie można też pominąć, że intencją art. 5 ust. 4 InwestMieszkU było ograniczenie marnotrawstwa i degradacji terenów możliwych do wykorzystania na inwestycje mieszkaniowe, o których to zjawiskach trudno mówić, gdy teren jest aktualnie wykorzystywany.”.

Z cytowanego fragmentu komentarza jednoznacznie wynika, iż kwestia terenów „poprodukcyjnych”, związana jest z obiektami budowlanymi, terenami zdegradowanymi, a więc terenami już przekształconymi, przeobrażonymi, które w przeszłości związane były z produkcją, a obecnie nie są w tym celu wykorzystywane. Nie chodzi zatem o tereny wykorzystywane rolniczo do produkcji roślinnej, czy też lasy wykorzystywane do produkcji leśnej. Jeżeli już w ogóle rozpatrywać kategorię terenów użytkowanych rolniczo, to w oparciu o potencjał zdegradowanych obiektów budowlanych, które mogłyby służyć produkcji rolniczej – np. zakłady przetwórcze, nie zaś pola uprawne. Analogicznie, w przypadku lasów, byłyby to obiekty budowlane wykorzystywane na potrzeby gospodarki leśnej.

W cytowanym powyżej fragmencie komentarza słusznie zauważono, co uczyniono także we wstępnej części uzasadnienia, że już sama ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących jest wyjątkiem od „zwykłych” zasad realizacji inwestycji w oparciu o normy wynikające z ustawy Prawo Budowlane i tym samym nie może podlegać wykładni rozszerzającej (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 września 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1273/20). Tymczasem przepis art. 5 ust. 4 jest swoistym **wyjątkiem od wyjątku. Tym samym jak wielokrotnie wskazywało orzecznictwo - wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco - *exceptiones non sunt extendendae*** (tak też: uchwała SN z 4 stycznia 2001 r., w sprawie sygn. akt III ZP 26/00, publ. OSNP

2001/14/455; uchwała składu 7 sędziów NSA z 24 listopada 2003 r., w sprawie sygn. akt FPS 9/03, publ. ONSA 2004/2/45; L. Morawski, Zasady wykładni prawa, Toruń 2006, s. 179 – 180).

Zastosowanie wykładni rozszerzającej w ramach wyjątku od już ustanowionego wyjątku w zakresie lokalizacji inwestycji związanych z budową mieszkań, w taki sposób jaki uczyniła to Rada Miejska w Halinowie, prowadziłoby do absurdałnej sytuacji, w ramach której warunki wynikające ze specjalnych udogodnień dla lokalizacji inwestycji mogłoby dotyczyć nawet 87,3% powierzchni Polski (32,258 mln ha), albowiem według danych GUS w 2019 r. powierzchnia użytków rolnych wyniosła 18,7 mln ha, zaś gruntów leśnych 9,463 mln ha. Wystarczy zatem by grunty te przestały podlegać uprawie, bądź produkcji leśnej, a już można by było na nich lokalizować inwestycje mieszkaniowe.

Brak tym samym uprawnienia do twierdzenia, iż możliwość skorzystania z odstępstwa od stosowania ustaleń obowiązującego na danym terenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dotyczy zarówno terenów, które zostały swego czasu przekształcone na cele wojskowe, kolejowe, usług pocztowych, **zaś tereny produkcyjne były po prostu terenami rolnymi wykorzystywanymi do uprawy np. buraka, czy ziemniaka, czy też były terenami leśnymi przeznaczonymi do produkcji leśnej.** Powyższe nie wypełnia celów ustawy, w zainteresowaniu której pozostają tereny już przeobrażone, z którego potencjału inwestycyjnego można skorzystać w celu ułatwienia (w rozumieniu przyspieszenia) procesu inwestycyjnego. Powyższe pozostaje również w oczywistej kolizji z systemem zarówno planowania przestrzennego (studium), jak i samym procesem inwestycyjnym.

Należy przy tym zauważyć, że tereny produkcyjne nie są terenami użytkowanymi rolniczo, z przeznaczeniem pod uprawy roślinne, czy użytkowanymi leśnie, pod uprawy leśne. W tym kontekście należy także zwrócić uwagę na fakt, iż w załączniku nr 1 do obowiązującego obecnie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404) tereny produkcji (oznaczone symbolem klasy przeznaczenia P) zaliczone zostały do innej klasy przeznaczenia terenów niż odpowiednio tereny rolnictwa (symbol klasy przeznaczenia terenów tereny lasów terenów zabudowy techniczno – produkcyjnej, które są odmiennie wyróżnione od terenów użytkowanych rolniczo. Co prawda rozporządzenie to można stosować jedynie pomocniczo, jednakże wskazuje one pewną standaryzację w kwalifikowaniu poszczególnych klas przeznaczenia terenów.

Powyższe wynika również z uprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w ramach którego tereny obiektów produkcyjnych (oznaczonych symbolem P) zaliczone zostały do terenów zabudowy techniczno – produkcyjnej, które są odmiennie wyróżnione od terenów użytkowanych rolniczo, czy też terenów lasów zaliczonych do kategorii terenów zieleni i wód.

Organ nadzoru wskazuje, że wyłączenie ze stosowania przepisu art. 5 ust. 3 w związku z ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących nie dotyczy zatem terenów wykorzystywanych wcześniej do produkcji rolniczej, bądź, jak w tym przypadku, produkcji leśnej.

Co więcej gdyby nawet przyjąć, że w ramach ww. przepisu tereny produkcyjne to także tereny rolnicze, bądź leśne to zważyć należy na faktyczne wyłączenie gruntu z produkcji leśnej, nie zaś na same decyzje zezwalające na takie wyłączenie.

W tym kontekście należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 4 pkt 11 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, z późn. zm.) przez wyłączenie gruntów z produkcji rozumie się **rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania ww. gruntów**. Dzień rozpoczęcia innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów będzie więc dniem faktycznego wyłączenia gruntów - odpowiednio - z produkcji rolniczej, bądź leśnej. Określenie wyłączenia jako faktyczne służy podkreśleniu, iż chodzi o **rzeczywiste**, nie zaś jedynie dokumentowe (sama decyzja zezwalająca na wyłączenie) rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntu.

Skoro zatem **wyłączenie gruntów z produkcji** jest czynnością faktyczną, oznaczającą rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów, to warunek ten nie jest spełniony przez samo zaniechanie prowadzenia na nieruchomości działalności rolniczej, bądź leśnej, a jego realizacja polega na podjęciu działań jedynie sprowadzających się do rozpoczęcia innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów.

Stosownie do dyspozycji art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wyłączenie gruntów z produkcji może nastąpić tylko po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie. Co więcej w przypadku gruntów leśnych, konieczne jest na wcześniejszym etapie uzyskanie decyzji zezwalającej na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, które odbywa się

w procedurze sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w trybie przepisów ustawy o p.z.p., co wynika wprost z dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5, w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Innymi słowy, grunt z produkcji leśnej można wyłączyć jedynie w przypadku sporządzenia planu miejscowego, w którym następuje zmiana jego przeznaczenia na cele inne niż leśne, po uzyskaniu stosownych zgód. Z kolei decyzję na wyłączenie z produkcji leśnej uzyskuje się przed uzyskaniem pozwolenia na budowę albo dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych, o których mowa w ustawie Prawo budowlane, co wynika wprost z art. 11 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

Przepisy ustaw: o p.z.p., ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz Prawa budowlanego przewidują zatem określoną kolejność działań po to aby w ostateczności doprowadzić do faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Prawidłowo wykonana kolejność tych działań winna zatem obejmować następujące czynności:

1. przystąpienie do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) obejmujące grunty leśne, opcjonalnie rolne podlegające ochronie (*quod vide* art. 14 ust. 1 - opcjonalnie w przypadku zmiany art. 27 - ustawy o p.z.p.);
2. sporządzenie projektu planu miejscowego przewidującego dokonanie zmiany przeznaczenia w projekcie planu miejscowego na cele inne niż leśne w przypadku gruntów leśnych, bądź inne niż rolne i leśne w przypadku gruntów rolnych (*quod vide* art. 17 pkt 4 ustawy p.z.p.);
3. uzyskanie decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, bądź gruntów rolnych na cele inne niż rolne i leśne (*quod vide* art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy p.z.p.);
4. uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*quod vide* art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z art. 20 ust. 1 ustawy p.z.p.);
5. uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów odpowiednio z produkcji leśnej, bądź rolnej (*quod vide* art. 11 ust. 1 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych);
6. uzyskanie pozwolenia na budowę - opcjonalnie zgłoszenia (*quod vide* art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane).

Dopiero uzyskanie prawomocnego pozwolenia na budowę (opcjonalnie zgłoszenia, co do którego nie wniesiono sprzeciwu), upoważnia do dokonania faktycznego wyłączenia gruntu odpowiednio

z produkcji leśnej, bądź rolnej, przy czym **rozpoczęcie** innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów, **nastąpi dopiero w momencie faktycznego rozpoczęcia prac budowlanych**.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie Gmina Halinów wraz z inwestorem przedkładają jedynie samą decyzję zezwalającą na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej, co może być uznane co najwyżej jako **zamiar** zaprzestania produkcji leśnej. Sama decyzja w tym zakresie nie oznacza automatycznego zaprzestania produkcji leśnej, które nastąpi dopiero z dniem rozpoczęcia faktycznego procesu inwestycyjnego, stosownie do wymogów określonych w art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Należy przy tym także zauważyć, iż w przedmiotowej sprawie decyzje zezwalające na wyłączenie gruntu z produkcji leśnej zostało wydane w oparciu ustalenia uchwały Nr III.20.2014 Rady Miejskiej w Halinowie z 30 grudnia 2014 r. w *sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Halinów - część A i część C, gmina Halinów*. Działki objęte inwestycją mieszkaniową położone były na terenie oznaczonym w ww. planie miejscowym symbolem 10.MN. Tymczasem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 21 października 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1909/15 (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 9182) stwierdził nieważność ww. uchwały m.in. w części tekstowej w zakresie regulacji zawartej w § 35 oraz w części graficznej w odniesieniu do całego terenu oznaczonego właśnie symbolem 10.MN. Co prawda wyrok ten stał się prawomocny z dniem orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 942/17, na mocy którego oddalono skargę kasacyjną Gminy Halinów od wyroku Sądu I instancji, jednakże wyrok ten wywiera skutki prawne z mocą wsteczną (*ex tunc*), co oznacza, iż nie ma podstawy prawnej do wyłączenia z produkcji leśnej, a także uzyskania pozwolenia na budowę w oparciu o ustalenia tejże uchwały.

W tej sytuacji nie został również spełniony warunek związany z dokonaniem zmiany przeznaczenia ww. działek, stanowiących *sine qua non* (warunek konieczny) do wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc zaprzestania produkcji leśnej (analogicznie produkcji rolnej).

W tej sytuacji uznać należy, że Rada Miejska w Halinowie podejmując przedmiotową uchwałę nie miała możliwości skorzystania z dyspozycji art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, co oznacza, że podejmując przedmiotową uchwałę w sposób istotny naruszyła ww. przepis. Ponadto wobec faktu, iż planowana inwestycja jest sprzeczna z ustaleniami obowiązującego studium, doszło również do naruszenia w sposób istotny art. 5 ust. 3 tejże ustawy.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że naruszenie ustaleń studium nie dotyczy tylko i wyłącznie tych działek, które w studium oznaczone są symbolem LS, ale również symbolem M1L, stanowiącym „tereny wskazane do zabudowy mieszkaniowej na działkach leśnych”, dla których studium w Rozdziale 3 pn. „Kierunki zmian w strukturze przestrzennej miasta oraz w przeznaczeniu terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”, w ramach pkt 3.1. pn. „Określenie struktury funkcjonalno – przestrzennej”, w ramach terenów wielofunkcyjnych z dominującym udziałem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, jednoznacznie określa, że: „W ramach powyższego wydzielenia wyodrębnia się dodatkowo tereny M1L – obszary wskazane do zabudowy na terenach leśnych, pod warunkiem uzyskania na etapie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne”.

Niemniej jednak już sam fakt, naruszenia przez podjętą uchwałę lokalizacyjną ustaleń studium w odniesieniu do działek oznaczonych numerami 766 i 768 oznacza, iż inwestycja mieszkaniowa w przedłożonym kształcie nie może zostać zrealizowana, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje także, iż w przedmiotowej sprawie nie ma znaczenia zapis zawarty w ewidencji gruntów i budynków, zaliczający działki objęte inwestycją mieszkaniową do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy – Bp. Zgodnie z wykazem tabelarycznym stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, pod poz. 16: „1. **Do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy zalicza się grunty: 1) na których została rozpoczęta, lecz nie została zakończona budowa, w rozumieniu art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), powodująca wyłączenie tych gruntów z produkcji rolnej lub leśnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych; 2) które w wyniku zabudowy wyłączone zostały z produkcji rolnej lub leśnej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ale na których istniejące wcześniej budynki zostały rozebrane, a jednocześnie grunty te przeznaczone są pod zabudowę. 2. Przy ustalaniu konturów zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy bierze się pod uwagę postanowienia decyzji wydanych na podstawie art. 11 oraz art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz treść projektu zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, stosując**

odpowiednio zasady dotyczące ustalania konturów terenów mieszkaniowych, terenów przemysłowych oraz innych terenów zabudowanych. 3. Do zurbanizowanych terenów niezabudowanych lub w trakcie zabudowy nie zalicza się gruntów przeznaczonych pod budowę dróg publicznych lub linii kolejowych, o których mowa w lp. 19.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż sama decyzja zezwalająca na wyłączenie z produkcji leśnej nie stanowi samodzielnej podstawy do wprowadzenia zmian w ewidencji gruntów i budynków, lecz musi być poparta pozwoleniem na budowę (zgłoszeniem). W przedmiotowej sprawie ani inwestor, ani Gmina Halinów nie przedstawiła jakiegokolwiek wiarygodnego dokumentu dotyczącego pozwolenia na budowę (zgłoszenia), które stanowiłoby „konsumpcję” decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntu z produkcji leśnej.

W kontekście powyższych naruszeń, należy zauważyć, że 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.**

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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek**

rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem prawa, z uwagi na istotne naruszenie zasad podjęcia uchwały.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu. **Tymczasem ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym mają istotny wpływ na kwestie związane z podjętą uchwałą.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr L.450.2022 Rady Miejskiej w Halinowie z 11 sierpnia 2022 r. *„w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej przy ul. Kolejowej w Halinowie”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/