

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Olsztynie  
WYDZIAŁ II

Dnia: 14 października 2019 r.  
Sygn. akt II SA/OI 268/19

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

radca prawny Adrian Napiórkowski  
– pełnomocnik Gminy Olsztyn  
adres do doręczeń:  
ul. Wyzwolenia 30 pok. 211  
10-101 Olsztyn

### **DORĘCZENIE ODPISU WYROKU**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 7.10.2019 r., sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza - jako pełnomocnikowi - odpis wyroku z dnia 24.09.2019 r. wraz z uzasadnieniem.

SPECJALISTA  
*Karolina Mymowicz*





**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 24 września 2019 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędzia WSA Katarzyna Matczak

Sędziowie

Sędzia WSA Tadeusz Lipiński (spr.)

Sędzia WSA Piotr Chybicki

Protokolant

specjalista Karolina Hrymowicz

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 września 2019 r.

sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego

na uchwałę Rady Miasta Olsztyna

z dnia 6 listopada 2018 r. nr LV/1051/18

w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie miasta Olsztyna  
**stwierdza nieważność § 4 ust. 2 Lp 3 zaskarżonej uchwały.**



oryginał właściwe podpisy

ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Karolina Hrymowicz



## UZASADNIENIE

Pismem z dnia 25 lutego 2019 r. Wojewoda Warmińsko-Mazurski wywiódł skargę na uchwałę Nr LV/1051/18 Rady Miasta Olsztyna z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie określenia lokalnych standardów urbanistycznych na terenie miasta Olsztyna, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w części dotyczącej § 4 ust. 2 pkt 3 tabeli, zaznaczając, że w powyższym zakresie uchwała została podjęta bez podstawy prawnej, 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.

Skarżący wskazał, 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 Rada Miasta Olsztyna skorzystała z upoważnienia formułując stosowne ustalenia w ramach § 3, § 4 ust. 2 pkt 1-2 uchwały. W ocenie skarżącego brak jest jednak podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących liczby miejsc parkingowych, odnoszącej się do inwestycji towarzyszącej, o której mowa w § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały - "inne przeznaczone na działalność handlową lub usługową." Wskazano, że 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 w ocenie skarżącego brak jest podstaw do twierdzenia, że przepis art. 20 umożliwia samodzielnie sformułowanie dodatkowych lokalnych standardów urbanistycznych w zakresie liczby miejsc parkingowych, niezależnie od wniosku o ustalenie ich lokalizacji, który jest podstawą do podjęcia odrębnej uchwały.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie. W ocenie organu przedmiotowa ustawa określa wprost lub przez odesłanie zarówno standardy lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, jak i standardy lokalizacji inwestycji towarzyszących. W świetle powyższego przepisu ogólnego należy oceniać i interpretować art. 20 ustawy, w którym znajduje się odwołanie do odpowiedniego stosowania art. 7-19. Ponadto według organu inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność

handlową lub usługową. Tym samym § 4 ust 2 pkt 3 dotyczy wskaźnika miejsc parkingowych, zarówno odnośnie do inwestycji towarzyszącej, jak również tej części inwestycji mieszkaniowej, która jest przeznaczona na działalność handlową lub usługową. Tak więc nawet w przypadku uznania, że art. 20 w zw. z art. 19 ustawy nie daje możliwości do uchwalania lokalnych standardów urbanistycznych w zakresie miejsc parkingowych inwestycji towarzyszącej, to stwierdzenie nieważności spornego przepisu jest niezasadne z uwagi na fakt, że jednocześnie dotyczy inwestycji mieszkaniowej.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2107 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości, kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.) zwanej dalej: p.p.s.a., wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi, w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Analizując prawidłowość realizacji przyznaných gminie kompetencji prawotwórczych, Sąd miał także na uwadze zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), w myśl której w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych. Tym samym sposób wykorzystywania kompetencji przez organy publiczne nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień pozbawione są zaś legitymacji. Oznacza to, że rada gminy nie ma prawa do samoistnego, czyli nie znajdującego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy. Każda norma kompetencyjna musi być interpretowana i realizowana tak, aby nie naruszała innych przepisów aktów prawnych wyższego rzędu. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa, z uwzględnieniem przepisów regulujących daną dziedzinę.

W konsekwencji, jeżeli akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5

p.p.s.a. wydany zostanie z naruszeniem prawa, to stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględni skargę, stwierdzając jego nieważność w całości lub w części. Unormowanie to nie określa jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Zgodnie z art. 91 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Stosownie zaś do art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku o istnieniu dwu rodzajów wad aktów stanowiących przez organ gminy – istotnych i nieistotnych. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego przez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. np. wyroki NSA z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Gd327/95, OwSS 1996, Nr 3, poz. 90; z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998, Nr 3, poz. 79, także Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W myśl art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Z przedstawionych uregulowań jasno wynika, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowane są normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną

stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa.

Podstawą prawną stanowiącą upoważnienie materialnoprawne do podjęcia zaskarżonej uchwały są według organu stanowiącego gminy przepisy art. 19 i art. 20 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2018 r., poz. 1496), dalej jako ustawa. Stosownie do art. 19 ust. 1 tej ustawy 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. Według art. 19 ust. 2 ustawy lokalne standardy urbanistyczne 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; 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. Natomiast zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy 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. Stosownie zaś do art. 20 tej ustawy uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej, na wniosek inwestora, podejmuje rada gminy. Wniosek o podjęcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej może odnosić się do całości lub części tej inwestycji. Przepisy art. 7-19 stosuje się odpowiednio.

W zakwestionowanej części uchwały w zakresie § 4 ust. 2 Lp 3 tabeli określono liczbę miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi inwestycji mieszkaniowej dla inwestycji "Inne przeznaczone na działalność handlową lub usługową."

Zwrócić należy uwagę na przepis art. 1 ust. 1 przedmiotowej ustawy, według którego ustawa określa zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a także standardy ich lokalizacji i realizacji.

Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy inwestycja mieszkaniowa to 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 zaś do art. 2 pkt 3 ustawy inwestycja towarzysząca to inwestycja w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy: sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, 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.

Analizując strukturę upoważnienia ustawowego zawartego w przedmiotowej ustawie w kontekście przywołanych przepisów, należy rozróżnić upoważnienie do określenia lokalnych standardów urbanistycznych, które umiejscowione jest w Rozdziale 3 - Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych (art. 17 – 19), od upoważnienia w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji towarzyszących, które umiejscowiono w Rozdziale 4 – Przygotowanie i realizacja inwestycji towarzyszących (art. 20-24).

W przypadku inwestycji mieszkaniowej w art. 19 ust. 3 wyraźnie wskazano upoważnienie dla rady gminy do określenia liczby miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej. Z kolei w przypadku przygotowania i realizacji inwestycji towarzyszących w art. 20 (zdanie drugie) uregulowano, że przepisy art. 7-19 stosuje się odpowiednio.

Z systematyki przedmiotowej ustawy wynika wyraźne wyodrębnienie procedury lokalizacji i realizacji inwestycji towarzyszących oraz procedury lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych. Obie procedury opisane są w dwóch odrębnych rozdziałach ustawy.

Niewątpliwie w przypadku inwestycji towarzyszących stosowną uchwałę w zakresie wymogów co do przygotowania i realizacji inwestycji towarzyszących podejmuje się na podstawie art. 20 ustawy. Ten przepis zaś wymaga w sposób bezwzględny wniosku inwestora. Tymczasem z treści uchwały wynika, że w tym zakresie nie złożono żadnego

wniosku, a ustalenia w zakresie liczby miejsc parkingowych w przypadku inwestycji towarzyszących odniesiono do całego terenu miasta Olsztyna, w sytuacji gdy wniosek nie musi dotyczyć nawet całej inwestycji, gdyż wnioskodawca może ograniczyć wniosek do części inwestycji.

Wprawdzie w art. 20 ustawy określono, że przepisy art. 7-19 tej ustawy stosuje się odpowiednio, ale należy podkreślić, że przepis ten dotyczy tylko podjęcia uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej na wniosek, nie zaś samych standardów urbanistycznych. Warto zaznaczyć w tym miejscu, że odpowiednie stosowanie przepisów oznacza, w zależności od okoliczności, ich stosowanie wprost, stosowanie tylko niektórych przepisów, bądź w ogóle niestosowanie niektórych przepisów.

Nie ma natomiast żadnych podstaw do przyjęcia, że art. 20 stanowi podstawę umożliwiającą autonomiczne określenie dodatkowych standardów urbanistycznych w zakresie liczby miejsc parkingowych niezależnie od tego czy wpłynął wniosek w tej sprawie. Co istotne zaś, przepis art. 20 ustawy odnosi się do materii związanej z uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej, będącej odrębną uchwałą od uchwały podejmowanej w przedmiocie określenia lokalnych standardów urbanistycznych. Jeszcze raz zatem należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała przewiduje i rozróżnia dwie odrębne procedury podejmowania wskazanych uchwał. Uchwała zaś o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej jest inicjowana na wniosek inwestora, nie może zatem być podejmowana bez takiego wniosku z inicjatywy organu stanowiącego.

Nie można zgodzić się również z argumentacją organu, który w odpowiedzi na skargę wskazał, że części budynków przeznaczone są na działalność handlową lub usługową, przez co § 4 ust 2 Lp 3 dotyczy wskaźnika miejsc parkingowych, zarówno odnośnie do inwestycji towarzyszącej jak również tej części inwestycji mieszkaniowej, która jest przeznaczona na działalność handlową lub usługową.

Stwierdzić należy, że z uchwały nie wynika aby wskaźnik miejsc parkingowych określony w § 4 ust. 2 Lp 3 tabeli dotyczył inwestycji mieszkaniowej. W tabeli inwestycje zostały podzielone na te dotyczące budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budynków mieszkalnych jednorodzinnych i innych przeznaczonych pod działalność handlową i usługową. Nie ma żadnych podstaw ku temu aby na podstawie unormowań zakwestionowanej uchwały domniemywać, że zapis § 4 ust. 2 Lp 3 tabeli dotyczy jedynie części budynków mieszkalnych, które są przeznaczone na działalność handlową lub

Sygn. akt II SA/OI 268/19

usługową, co zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy mogłoby być uznane za inwestycję mieszkaniową.

W ocenie Sądu organ uchwałą zakwestionowaną uchwałą, w części dotyczącej § 4 ust. 2 Lp 3 tabeli, wychodząc poza zakres upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 19 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



za oryginał właściwe podpisy

ZŁGODNOŚC Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Karolina Hrymowicz

