



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 października 2023 r.

Poz. 6050

Sygn. akt II SA/Lu 335/23



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 22 czerwca 2023 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Jerzy Parchomiuk
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
	Asesor sądowy Anna Ostrowska (sprawozdawca)
Protokolant	Referent Elwira Szymaniuk-Szkodzińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 22 czerwca 2023 r.

sprawy ze skargi P. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K.

na uchwałę nr LVI/773/2023 Rady Miasta Zamość z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej przy ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego w Zamościu

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Miasta Zamość na rzecz P. spółki

z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K. kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt II SA/Lu 335/23

Uzasadnienie

W dniu 16 listopada 2020 r. P. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w K. złożyła wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej na działkach oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków nr: 104/28, 194/15, 104/18, 104/21, 104/22, 104/23, 107/7, 194/8, 288/85 i 103/64, położonych przy ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego w Zamościu. Inwestycja obejmuje budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego pięciokondygnacyjnego z lokalami usługowymi w parterze i parkingiem podziemnym. Wniosek został złożony w trybie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2020 r. poz. 219 ze zm.; aktualnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm., dalej: specustawa).

Uchwałą Nr LVI/773/2023 z dnia 27 lutego 2023 r. Rada Miasta Zamość odmówiła ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej przy ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego w Zamościu.

W uzasadnieniu uchwały Rada Miasta podała następujące argumenty.

Po pierwsze, uznała brak istnienia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych na terenie Zamościa. Organ oparł swoje stanowisko na informacji o lokalach w budynkach wielorodzinnych wybudowanych w ramach programu Mieszkanie Plus w Zamościu (najem z opcją wykupu). Spośród 96 mieszkań, gdzie, jak wskazywał uprzednio Prezydent Miasta Zamość, na wynajem było chętnych kilkaset rodzin, wynajętych zostało jedynie 80 lokali. Na dzień podjęcia zaskarżonej uchwały 16 lokali mieszkalnych nadal pozostaje niewynajętych z powodu braku zainteresowania, co, według organu, świadczy o braku chętnych na najem lub zakup lokali mieszkalnych nawet w cenach poniżej cen rynkowych. Na pogląd Rady Miasta Zamość dotyczący zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Zamościu istotny wpływ miał także przyjęty przez Radę Miasta w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały „Raport o stanie bezrobocia”, z którego wynika że w Zamościu pogłębia się trend migracji młodych osób. Obrazuje to wprost ilość pozytywnie rozpatrzonych wniosków o tzw. bon zasiedleniowy. Jest to świadczenie przyznawane w szczególności młodym osobom, które wyjeżdżają na stałe z Zamościa. W 2021 roku było to 215 osób, a w 2022 roku już 290 osób.

Powyższe dane, zdaniem Rady Miasta, wprost wskazują, że wcześniej przywoływane przez skarżącą dla Miasta Zamość dane statystyczne dla wykazania stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie mogą być przyjmowane bezkrytycznie, tym bardziej, że dane te pochodzą z 2019 r., wobec czego są nieaktualne. Radni Rady Miasta Zamość, stanowiący przedstawicielstwo mieszkańców, w większym stopniu znają bieżącą sytuację w zakresie potrzeb mieszkańców Zamościa.

Po drugie, Rada uznała, że wnioskodawczyni nie wykazała spełnienia warunku dostępu inwestycji do drogi publicznej, wynikającego z treści art. 17 ust. 1 pkt 1 specustawy. Rada podniosła, że w chwili składania wniosku i obecnie teren inwestycji mieszkaniowej planowanej na działkach nr 104/28 i 194/15 nie posiada bezpośredniego dostępu do drogi publicznej ani pośredniego poprzez drogi wewnętrzne, ponieważ drogi takie nie istnieją. Co prawda postanowienia art. 17 ust. 5 specustawy mieszkaniowej pozwalają na spełnienie wymogu określonego w art. 17 ust. 1 zarówno w oparciu o infrastrukturę istniejącą w dniu składania wniosku, jak i w oparciu o infrastrukturę planowaną do realizacji, ale z kolei postanowienia specustawy mieszkaniowej nie pozwalają na budowę infrastruktury drogowej na działkach prywatnych w oparciu o podjętą uchwałę organu stanowiącego gminy, jak ma to miejsce w przypadku pozostałej infrastruktury.

Postanowienia art. 35 ust. 1 specustawy mieszkaniowej wprost stanowią, że właściwy organ w decyzji o pozwoleniu na budowę ogranicza sposób korzystania z nieruchomości objętej uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji towarzyszącej przez udzielenie zezwolenia na zakładanie i przeprowadzanie ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, o których mowa w art. 124 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Z treści powyższego przepisu wynika jednoznacznie, iż nie umożliwia on do realizacji inwestycji towarzyszącej w postaci drogi wewnętrznej na terenie stanowiącym własność podmiotu trzeciego.

Rada wyjaśniła, że w celu zrealizowania inwestycji towarzyszącej w zakresie drogi wewnętrznej zapewniającej dostęp do drogi publicznej dla planowanej inwestycji skarżąca miała możliwość, stosownie do postanowień art. 22 ust. 5 specustawy, zawrzeć porozumienie z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym gruntu, na którym miałyby być zrealizowana inwestycja towarzysząca w zakresie budowy drogi wewnętrznej, jednak, jak wynika z wiedzy Rady Miasta, takie porozumienie nie zostało zawarte.

Zdaniem Rady, w sytuacji, gdy wnioskodawca nie może wykazać, że posiada tytuł prawny do działek dających możliwość zrealizowania drogi wewnętrznej, to tym samym należy uznać, że nie jest spełniony standard dostępu do drogi publicznej wyrażony w art. 17 ust. 1 specustawy. Rada podkreśliła, że w pkt II.6.G. wniosku inwestor stwierdził, że inwestycja mieszkaniowa będzie dostępna poprzez projektowany odcinek dróg wewnętrznych wraz z włączeniem do ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego na dz. nr: 288/8, 288/85, 107/7 i 104/23. Sformułowanie to jest niezgodne ze stanem faktycznym, ponieważ wjazd do garażu podziemnego planowany jest z projektowanej drogi wewnętrznej na działce 104/22. Zakładać można, że taki zapis we wniosku był celowy, ponieważ inwestor nie posiada tytułu prawnego do działki 104/22 i nie może wybudować drogi wewnętrznej na działce 104/22. Dopiero w dalszej części punktu II.6.G. wniosku znajduje się zapis, że dla potrzeb zapewnienia obsługi pożarowej projektowanego budynku przewiduje się rozbudowę projektowanej drogi również na działkach nr: 104/18, 104/21, 104/22 i 194/8. W punkcie tym brak jest informacji, że projektowane drogi wewnętrzne będą miały minimalną szerokość 6 m.

Skargę na powyższą uchwałę złożyła P. sp. z o.o., zarzucając naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 5 ust. 3 oraz art. 7 ust. 4 specustawy poprzez ich nieprawidłowe niezastosowanie polegające na podjęciu uchwały bez należytego uwzględnienia stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie Miasta Zamość oraz potrzeb i możliwości rozwoju Miasta Zamość wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zamość przyjętego uchwałą Rady Miasta Zamość Nr XV/232/99 z dnia 20 grudnia 1999 r. przez przyjęcie braku istnienia potrzeb mieszkaniowych na terenie Zamościa, podczas gdy obiektywne wskaźniki statystyczne wskazują na daleko idący niedobór lokali mieszkalnych w tej gminie,
- 2) art. 17 ust. 1 specustawy poprzez niezasadne ustalenie, że planowana inwestycja mieszkaniowa nie ma i nie może mieć odpowiedniego dostępu do drogi publicznej, podczas gdy z dokumentacji geodezyjnej, uzgodnień ZDG w Zamościu oraz stanowiska samego organu zawartego w uchwale z dnia 31 sierpnia 2022 r. wynika, że skarżący nie tylko może uzyskać dostęp do drogi publicznej poprzez działkę oznaczoną nr 104/22 a posiadającą przeznaczenie drogowe i będącą w istocie drogą wewnętrzną, ale również posiada już obecnie potencjalny dostęp do drogi publicznej poprzez działkę 104/23, która graniczy z południową granicą działki 104/28 stanowiącej własność skarżącej,
- 3) art. 17 ust. 1 pkt 1 specustawy w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych poprzez uznanie, że brak zgody na wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji wynika przede wszystkim z braku dostępu inwestycji do drogi publicznej związanego z brakiem istnienia na terenie inwestycji dróg wewnętrznych należących do skarżącego, podczas gdy stanowisko to pozostaje w sprzeczności z powołanymi przepisami, które pozwalają na spełnienie wymogu dostępu do drogi publicznej poprzez wykorzystanie dróg wewnętrznych, które z kolei różni od dróg publicznych m.in. ich status własnościowy, tj. w odróżnieniu od dróg publicznych właścicielem drogi wewnętrznej, oprócz podmiotu publicznoprawnego, może być również osoba prywatna, i tego rodzaju drogę stanowi zgodnie z zapisami planu zagospodarowania przestrzennego działka nr 104/22 bez względu na jej status właścicielski,
- 4) art. 7 ust. 4, 12 i 17 w zw. z art. 5 ust. 3 specustawy poprzez nieprawidłowe ich niezastosowanie polegające na przyjęciu za podstawę zaskarżonej uchwały stanowiska, że inwestycja nie ma należytego dostępu do drogi publicznej, które pozostaje nie tylko w sprzeczności z treścią ustaleń przedstawionych przez organy, o których mowa w art. 7 ust. 12 specustawy, ale także z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zamość przyjętego uchwałą Rady Miasta Zamość Nr XV/232/99 z dnia 20 grudnia 1999 r.,
- 5) art. 7 ust. 17 specustawy poprzez jego nieprawidłowe niezastosowanie polegające na podjęciu przez Radę Miasta uchwały odmiennej od przedłożonej przez Prezydenta Miasta Zamość, czym naruszono wyłączną kompetencję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego do inicjatywy uchwałodawczej w obrębie specustawy,
- 6) art. 153 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm., dalej: p.p.s.a.) poprzez jego nieprawidłowe niezastosowanie polegające na wydaniu zaskarżonej uchwały z pominięciem oceny prawnej oraz wskazań wyrażonych w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie: z dnia 29 lipca 2021 r., II SA/Lu 326/21; z dnia 21 kwietnia 2022 r., II SA/Lu 45/22 oraz z dnia 22 grudnia 2023 r., II SA/Lu 688/22.

W związku z powyższym skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, o poinformowanie w trybie art. 155 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Prezesa Rady Ministrów i Wojewody Lubelskiego o istotnych naruszeniach prawa poczynionych przez Radę Miasta Zamość przy wydaniu zaskarżonej uchwały, o zasądzenie od organu na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych oraz o dopuszczenie dowodu z dokumentu, tj. uchwały Rady Miasta Zamość z dnia 27 lutego 2023 r. nr LVI/767/2023 na okoliczność uznania przez Radę w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały istnienia w ramach innej planowanej inwestycji mieszkaniowej w Zamościu braku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie Miasta Zamość oraz wydania zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Zamość wniosła o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna. Zaskarżona uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa, uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Kontrolowana przez Sąd uchwała jest już czwartą uchwałą podjętą przez Radę Miasta Zamość w trybie specustawy mieszkaniowej na skutek rozpoznania wniosku skarżącej spółki z 16 listopada 2020 r. o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej na działkach oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków nr: 104/28, 194/15, 104/18, 104/21, 104/22, 104/23, 107/7, 194/8, 288/85, 103/64, położonych przy ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego w Zamościu, polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego pięciokondygnacyjnego z lokalami usługowymi w parterze i parkingiem podziemnym.

W uzasadnieniach trzech poprzednich wyroków wydanych w sprawach ze skarg na uchwały podjęte na skutek rozpoznania tego wniosku (wyrok z 29 stycznia 2021 r., II SA/Lu 326/21; wyrok z 21 kwietnia 2022 r., II SA/Lu 45/22 oraz wyrok z 22 grudnia 2022 r., II SA/Lu 688/22) Sąd drobiazgowo wyjaśnił, na czym polega władztwo planistyczne gminy, na czym polega sądowa kontrola legalności uchwał realizujących to władztwo i na czym polega nadużycie tego władztwa. Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela zapatrywania wyrażone w wymienionych orzeczeniach, co czyni zbędnym przytaczanie ich po raz kolejny.

Aktualnie jako argumenty za odmową ustalenia lokalizacji spornej inwestycji mieszkaniowej organ gminy wskazał:

- 1) brak istnienia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych na terenie Zamościa;
- 2) niewykazanie spełnienia warunku dostępu inwestycji do drogi publicznej, wynikającego z art. 17 ust. 1 pkt 1 specustawy.

Pierwszy z argumentów był podnoszony przez Radę Miasta konsekwentnie również w dwóch uzasadnieniach uchwał uprzednio wyeliminowanych przez Sąd z obrotu prawnego. W uzasadnieniu uchwały z dnia 31 sierpnia 2022 r., nr XLIX/680/2022 organ gminy wyjaśnił, że „*stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie Miasta Zamościa nie stanowi o konieczności podjęcia uchwały pozytywnej. Niezależnie od terenów przewidzianych w obowiązującym MPZP pod budownictwo wielorodzinne Rada Miasta obecnej kadencji podjęła szereg uchwał mających na celu umożliwienie rozwoju budownictwa wielorodzinnego w Zamościu. Również analizując rynek sprzedaży mieszkań w dniu podjęcia uchwały tylko w zakresie przejrzenia dwóch serwisów ogłoszeniowych można stwierdzić, że rynek oferuje możliwość zakupu mieszkań zarówno z rynku wtórnego jak i pierwotnego i możliwość zakupu mieszkania nie jest ograniczona ich dostępnością a jedynie możliwościami płatniczymi potencjalnych nabywców. Tylko w zakresie możliwości zakupu mieszkań w serwisie OLX dostępnych jest 90 ogłoszeń, w tym 6 dotyczy mieszkań z rynku pierwotnego a w serwisie OTODOM dostępnych jest 78 mieszkań, w tym 28 z rynku pierwotnego*”). Analogiczną argumentacją Rada posłużyła się w uzasadnieniu wcześniejszej uchwały – z 29 listopada 2021 r., nr XXXVIII/560/2021.

Sąd w uzasadnieniach wyroków unieważniających te uchwały każdorazowo wyjaśniał, że kwestia wyrażenia przez Radę zgody na realizację inwestycji mieszkaniowych w innych częściach miasta pozostaje zupełnie bez związku ze sprawą. W ocenie Sądu, również argument dotyczący ilości ogłoszeń o sprzedaży mieszkań z obszaru Zamościa nie spełnia wymogów obiektywnej analizy lokalnego rynku mieszkaniowego, a wniosek, że istnienie znacznej ilości ofert sprzedaży lokali mieszkaniowych świadczy o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, jest całkowicie nieuprawniony i nie stanowi wyczerpującej oceny omawianej przesłanki. W związku z tym Sąd uznał, że przedstawiając aktualny stan potrzeb mieszkaniowych w Zamościu, Rada powinna wskazać na inne okoliczności i odnieść się do dokumentów złożonych przez skarżącą spółkę, zawierających dane statystyczne dotyczące zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce, w tym w Zamościu, z których wynika, że skala zapotrzebowania na mieszkania jest duża. To stanowisko Sądu jest dla Rady Miasta wiążące na zasadzie art. 153 p.p.s.a.

Tymczasem Rada, wskazując na brak istnienia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych na terenie Zamościa, oparła swoje stanowisko na dwóch argumentach: po pierwsze, na informacji o słabym zainteresowaniu lokalami w budynkach wielorodzinnych wybudowanych w ramach programu Mieszkanie Plus w Zamościu (najem z opcją wykupu), co, według organu, świadczy o braku chętnych na najem lub zakup lokali mieszkalnych nawet w cenach poniżej cen rynkowych i po drugie, na przyjętym przez Radę w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały „Raportcie o stanie bezrobocia”, z którego wynika, że w Zamościu pogłębia się trend migracji młodych osób. Te dane, w ocenie radnych, czynią nieaktualnymi statystyki z 2019 r., na które powołuje się skarżąca. Tym samym Rada Miasta po raz kolejny nie odniosła się do przedstawionych przez

skarżącą spółkę konkretnych danych dotyczących stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (w tym załączonych do pisma z dnia 12 października 2021 r.), kwitując je ogólnikowym stwierdzeniem o ich nieaktualności, mimo że taki obowiązek nałożył na nią Sąd w uzasadnieniu wyroku z 21 kwietnia 2022 r., II SA/Lu 45/22.

Co więcej, o nieaktualności tych danych nie świadczy żaden z argumentów podniesionych w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Ani brak zainteresowania programem Mieszkanie Plus, ani trend migracyjny młodych osób, nawet brane pod uwagę łącznie, nie przekładają się bezpośrednio na kwestię zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, a ściślej, nie świadczą o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych na terenie Zamościa. Brak zainteresowania rzeczonym programem może wynikać z postrzegania warunków udziału w nim przez mieszkańców miasta jako nieatrakcyjne, zaś trend migracyjny dotyczy, jak wskazała Rada, osób młodych, którzy stanowią jedynie część mieszkańców miasta.

Jednak kluczowym argumentem, który czyni uzasadnienie zaskarżonej uchwały w tym zakresie całkowicie nieracjonalnym, jest podjęcie przez Radę Miasta Zamość w dniu 27 lutego 2023 r. (a zatem w tym samym dniu, w którym została podjęta zaskarżona uchwała) uchwały nr LVI/767/2023, ustalającej na wniosek innego podmiotu lokalizację inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej przy ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego w Zamościu (dowód z tej uchwały został dopuszczony przez Sąd na rozprawie w dniu 28 czerwca 2023 r. na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a.). Tym samym Rada uznała istnienie niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych na terenie miasta i to na tej samej sesji, na której skarżącej odmówiła ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, uznając, że na terenie miasta nie występują niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, co przeczy zasadom logiki.

W tym miejscu należy podkreślić, że kwestię zaspokojenia bądź braku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ocenia się dla całej gminy, nie zaś dla jej określonych części.

Chybiony jest również drugi z podniesionych przez Radę argumentów za odmową ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, tj. niewykazanie spełnienia standardu lokalizacji inwestycji w postaci zapewnienia dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej. Rada przyjęła, że we wniosku nie wykazano, że projektowany dostęp do drogi publicznej przez drogę wewnętrzną spełnia kryteria określone w art. 17 ust. 1 pkt 1 specustawy mieszkaniowej.

W myśl tego przepisu, inwestycję mieszkaniową lokalizuje się na terenie, który ma zapewniony bezpośredni dostęp do drogi publicznej, w tym przez zjazd albo dostęp pośredni poprzez drogę wewnętrzną, której parametry zapewniają wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej, określone w przepisach odrębnych, przy czym minimalna szerokość drogi nie może być mniejsza niż 6 m.

Zapewnienie dostępu do drogi publicznej jest podstawowym standardem lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, wymienionym w rozdziale 3 specustawy. W myśl art. 7 ust. 7 pkt 13 specustawy, wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej zawiera wykazanie, że inwestycja mieszkaniowa odpowiada standardom, o których mowa w rozdziale 3.

Skarżąca spółka we wniosku wskazała, że *„teren inwestycji będzie miał dostęp do drogi publicznej przez projektowany odcinek dróg wewnętrznych na działkach nr: 288/84, 288/85, 107/7, 104/23. Jednocześnie dla potrzeb zapewnienia obsługi pożarowej projektowanego budynku przewiduje się rozbudowę projektowanej drogi również na działkach nr: 104/18, 104/21, 104/22 i 194/8”* (pkt II.6.G. wniosku).

W istocie, z powyższego nie wynika, czy parametry drogi wewnętrznej zapewniają wymagania dotyczące ochrony przeciwpożarowej, określone w przepisach odrębnych i czy minimalna szerokość drogi jest nie mniejsza niż 6 m. Trzeba jednak zważyć, że w myśl art. 7 ust. 9 specustawy, w przypadku, gdy wniosek nie spełnia wymogów, o których mowa w ust. 7 i 8, organ wykonawczy gminy wzywa wnioskodawcę do usunięcia braków formalnych, wskazując termin na ich usunięcie, nie dłuższy jednak niż 14 dni, pouczając jednocześnie, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

Wezwanie do usunięcia braków formalnych wniosku, datowane na 18 listopada 2020 r., skierowane przez Prezydenta Miasta Zamość do skarżącej spółki, zawierało punkt 8, w którym organ nakazał wnioskodawczyni *„w sposób jednoznaczny określić parametry inwestycji zgodnie z art. 7 ust. 7 pkt ww ustawy”*. Art. 7 ust. 7 specustawy zawiera aż 13 punktów, zaś organ przeoczył wskazanie, o który z tych punktów chodzi (*„art. 7 ust. 7 pkt ww ustawy”*). Wnioskodawczyni wykonała wezwanie, zaś organ uznał braki formalne wniosku za uzupełnione, o czym świadczy fakt, że nie pozostawił wniosku bez rozpoznania.

W ocenie Sądu, skoro wskazany przez wnioskodawcę dostęp terenu inwestycji do drogi publicznej budził wątpliwości organu co do spełnienia kryteriów ustawowych, to organ miał obowiązek wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia tego braku pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania (art. 7 ust. 9 w związku z ust. 7 pkt 13 specustawy mieszkaniowej), czego nie uczynił. W tej sytuacji Rada, podejmując uchwałę odmowną w oparciu m. in. o argument niespełnienia kryterium dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej, powinna była wykazać, że sporny dostęp do drogi publicznej nie spełnia warunku z art. 17 ust. 1 pkt 1 specustawy mieszkaniowej. Tymczasem Rada ograniczyła się do stwierdzenia, że wnioskodawca nie wykazał spełnienia standardu lokalizacji inwestycji określonego w art. 17 ust. 1 pkt 1 specustawy mieszkaniowej, co w świetle braku wezwania wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku w tym zakresie należy uznać za przekroczenie przez Radę Miasta Zamość władztwa planistycznego.

Chybiony jest również argument odnoszący się do faktu, że inwestor nie wykazał tytułu prawnego do dysponowania niektórymi działkami objętymi wnioskiem. Taki wymóg może być formułowany dopiero na kolejnym etapie procesu inwestycyjnego – ubiegania się o pozwolenie na budowę. Kwestie tytułu prawnego do działek są zupełnie irrelevantne na etapie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, co wynika z treści art. 25 ust. 2 i 3 specustawy mieszkaniowej (uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. W odniesieniu do określonego terenu rada gminy może podjąć więcej niż jedną taką uchwałę).

Sądowi znane są orzeczenia (wydane wprawdzie na tle spraw dotyczących ustalenia warunków zabudowy, ale które mogą być odnoszone wprost do ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej), w których przyjmowano, że dostęp do drogi publicznej zarówno faktyczny, jak i prawny, musi być zapewniony już w dacie orzekania o warunkach zabudowy (por. wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2249/13, LEX nr 1796151; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17, LEX nr 2339897). Jednak w większości wyroków Sądy prezentują stanowisko odmienne, zgodnie z którym nie jest prawidłowe żądanie przez organ od inwestora udokumentowania posiadanych praw do korzystania z cudzego gruntu na cele komunikacji przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy. Uzyskanie tych praw powinno być jednym z warunków, określonych w decyzji o warunkach zabudowy, koniecznych do spełnienia przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. W przeciwnym wypadku nałożenie na inwestora obowiązku uzyskania prawa do przejazdu przez cudzy grunt byłoby odstępstwem od ustawowej zasady, że przy lokalizacji inwestycji nie trzeba legitymować się prawem do gruntu (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2015 r., II OSK 2209/13; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2013 r., II OSK 2040/11; wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2011 r., II OSK 1880/10). Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela drugie z zaprezentowanych stanowisk. Zresztą taki pogląd wyraził już tutejszy Sąd w uzasadnieniu wyroku z 29 lipca 2021 r. wydanego w sprawie II SA/Lu 326/21 i tym poglądem Rada Miasta była związana, podejmując zaskarżoną uchwałę (art. 153 p.p.s.a.).

Dokonując wykładni pojęcia „dostęp do drogi publicznej”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1 specustawy, trzeba mieć na uwadze, że jest to ustalanie dostępności komunikacyjnej na etapie ustalenia lokalizacji inwestycji, biorąc pod uwagę specyfikę tej instytucji prawnej i sytuacji, gdy podmiot wnioskujący nie musi dysponować tytułem prawnym do nieruchomości objętej wnioskiem o ustalenie określonej lokalizacji (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2019 r., II OSK 2802/19, LEX nr 2865107). Zatem dostęp do drogi publicznej należy rozumieć możliwie najszerzej. Może to być dostęp pośredni w przypadku, gdy inwestycja ma dostęp do drogi publicznej przez inną drogę, lub dostęp bezpośredni. Na etapie postępowania lokalizacyjnego nie bada się stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości, przez które ma być realizowany dostęp do drogi publicznej (art. 25 ust. 2 i 3 specustawy). Są to zagadnienia, które podlegają ocenie i szczegółowemu badaniu na etapie postępowania o udzielenia pozwolenia na budowę. To bowiem na etapie postępowania budowlanego niezbędne jest przeprowadzenie ustaleń w kontekście ewentualnej zgody na przejazd i przejście, czy to zapewnionych w drodze służebności gruntowej, czy w jakikolwiek inny sposób. Podmiot posiadający dostęp do drogi wewnętrznej nie musi posiadać dodatkowego tytułu prawnego uprawniającego go do korzystania z tej drogi (por. wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2015 r., II OSK 2199/13, LEX nr 2089926, wyrok NSA z dnia 23 listopada 2016 r., II OSK 370/15, LEX nr 2190810).

Biorąc pod uwagę powyższe, Sąd doszedł do wniosku, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa skutkującym koniecznością stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Wadliwość zaskarżonej uchwały wyraża się przede wszystkim w motywach, które powołała Rada Miasta jako argumenty za odmową ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, które wskazują na przekroczenie granic władztwa planistycznego, jakim dysponuje organ w świetle przepisów specustawy mieszkaniowej. Sąd miał przy tym na względzie, że wprawdzie ta uchwała jest podejmowana w granicach szeroko zakrojonej swobody decyzyjnej zwanej władztwem planistycznym gminy, jednak władztwo to nie upoważnia do podejmowania rozstrzygnięć

arbitralnych. Przeciwnie, przyznany radzie gminy szeroki zakres władztwa administracyjnego wiąże się z koniecznością wszechstronnej analizy sprawy i wyważenia interesów inwestora oraz interesów społeczności lokalnej. Rada musi podać przekonujące, merytoryczne argumenty uzasadniające podjęte rozstrzygnięcie, czego nie uczyniła.

Odnosząc się do wniosku o zastosowanie przez Sąd instytucji sygnalizacji, należy wskazać, że w myśl art. 155 p.p.s.a., w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, skład orzekający sądu może, w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach. Orzeczenie sygnalizacyjne ma zatem charakter fakultatywny. Jest to środek dyscyplinujący i służy celom informacyjnym. W szczególności ma na celu informowanie organów administracji publicznej o nieprawidłowościach w ich funkcjonowaniu, które - w ocenie sądu - stanowią przyczynę skargi na ich działalność. Przez określone w art. 155 p.p.s.a. „istotne naruszenie prawa” należy rozumieć naruszenie prawa tego rodzaju, że choć nie stanowi ono bezpośredniej podstawy do wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego rozstrzygnięcia, to świadczy w sposób oczywisty o nieprawidłowościach w rozumieniu lub/i stosowaniu prawa przez organ administracji. Sąd w rozpatrywanej sprawie nie dostrzegł istotnych naruszeń prawa, o których stanowi art. 155 p.p.s.a., w konsekwencji czego nie uwzględnił wniosku zawartego w skardze.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie zwrotu kosztów postępowania, na które składa się wpis od skargi w kwocie 300 zł, wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika w kwocie 480 zł oraz opłata skarbową od pełnomocnictwa w kwocie 17 zł (łącznie 797 zł), zostało wydane na podstawie art. 200 p.p.s.a. w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. i § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c/ rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Mając na uwadze powyższe, Sąd orzekł, jak w sentencji.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.