

# ODPIS



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 kwietnia 2023 r.

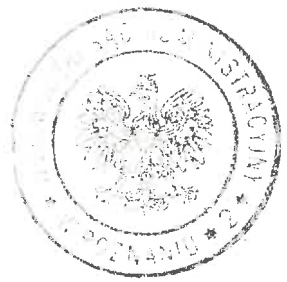
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu  
w składzie następującym:

- Przewodniczący      Sędzia WSA Edyta Podrazik (spr.)
- Sędziowie            Sędzia WSA Danuta Rzyminiak - Owczarczak
- Asesor WSA Paweł Daniel
- Protokolant          st. sekr. sąd. Edyta Rurarz - Kwietniewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 30 marca 2023 r.  
sprawy ze skargi      LUXBUD INVEST sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w Koninie  
na uchwałę            Rady Miasta Konina  
z dnia                    9 listopada 2022 r., nr 829  
w przedmiocie        lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

oddala skargę

Wyrok \_\_\_\_\_ z dnia 20 kwietnia 2023 r.  
Postanowienie \_\_\_\_\_  
sygn. akt II SA/PO 943/22 jest prawomocny(ę)  
od dnia 5 grudnia 2023 r.  
podpis sędziego / referendarza sądowego



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
Agata Tyll-Szeligowska  
St. sekretarz sądowy



## UZASADNIENIE

W dniu 9 listopada 2022 r. Rada Miasta Konina działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559; dalej: „u.s.g.”) oraz art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r., poz. 1538; dalej: „specustawa mieszkaniowa” lub „specustawa”), podjęła uchwałę nr 829 w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Szafirkowej w Koninie.

W dniu 1 grudnia 2022 r. LUXBUD INVEST sp. z o.o. sp. k. z siedzibą w Koninie złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na wskazaną powyżej uchwałę, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w całości oraz o przeprowadzenie dowodu z wymienionych w skardze dokumentów. Ponadto Spółka wniosła o zobowiązanie Rady Miasta Konina do złożenia do akt sprawy akt postępowania w przedmiocie wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, jego rozpoznania i podjęcia zaskarżonej Uchwały nr 829 Rady Miasta Konina z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Szafirkowej w Koninie, a po ich złożeniu, o przeprowadzenie z nich dowodu na okoliczność złożenia wniosku, jego treści, podjęcia uchwały i odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji. Zaskarżonej uchwale Spółka zarzuciła obrazę art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i odmowę ustalenia lokalizacji inwestycji, pozostające w sprzeczności ze stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W uzasadnieniu skarżąca wyjaśniła, że kwestionowana uchwała została podjęta po rozpoznaniu wniosku złożonego w dniu 24 sierpnia 2022 r. Wcześniej w odniesieniu do tej samej nieruchomości złożono wniosek w dniu 11 kwietnia 2022 r., jednak uchwałą nr 778 z dnia 7 lipca 2022 r. Rada Miasta Konina również odmówiła ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Szafirkowej w Koninie. Skarżąca uchwałę tę zaskarżyła, jednak wobec stanowiska, że kolejny, zmodyfikowany wniosek będzie spełniał oczekiwania Rady, skarga datowana na 8 lipca 2022 r. została cofnięta. Pomimo tego, w tym pozytywnej opinii Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej z dnia 7 września 2022 r., Rada Miasta Konina uchwałą z dnia 9 listopada 2022 r. powtórnie

odmówiła ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Szafirkowej w Koninie, czyniąc to z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Dalej Spółka wskazała, że głosowanie nad uchwałą w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji znalazło się w porządku obrad Rady Miasta Konina w dniu 26 października 2022 r. W toku dyskusji stwierdzono, że inwestycja nie jest sprzeczna ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Konina, zatwierdzonym uchwałą nr 717 Rady Miasta Konina z dnia 30 marca 2022 r. Podniesiono, że Miasto wspiera budownictwo, jak również, że pożądane są inwestycje mieszkaniowe. W protokole z sesji trudno jednak doszukać się głębszej analizy wniosku i projektu uchwały przez pryzmat przesłanek ustawowych, tj. stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikających z ustaleń studium. Przede wszystkim w trakcie sesji akcentowano bowiem potrzebę wsłuchania się w oczekiwania mieszkańców sprzeciwiających się inwestycji. Co jednak istotne, radny Jarosław Sidor wskazał, że „jak się ma 60 podpisów przeciwko budowie do 100 popierających budowę” dając do zrozumienia, że głos sprzeciwu stanowi mniejszość. Co przy tym szczególnie istotne, jeden z radnych sprzeciwiających się inwestycji - Wiesław Steinke, nie tylko używał argumentów pozamerytorycznych, ale wywierał presję na radnych wskazując, że zgoda na inwestycję może wskazywać na możliwość popełnienia przestępstwa. Ponadto niedopuszczalna była argumentacja, że radni nie są pod przymusem, i że „nie musi to w tym miejscu powstać”. Powyższe jaskrawo dowodzi, że nie kierowano się przesłankami ustawowymi.

Zdaniem skarżącej ocena trybu pracy nad uchwałą pozwala na konkluzję, że nie kierowano się stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzebami i możliwościami rozwoju gminy wynikającymi z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Trudno bowiem doszukać się w działaniach Rady jakiegokolwiek odniesienia się do wymogu wynikającego z art. 7 ust. 4 ustawy. Pominięcie aspektu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest o tyle niezrozumiałe, że inne uchwały podejmowane przez Radę w takich sprawach świadczą o niezaspokojeniu tych potrzeb. W 2022 r. Rada Miasta Konina podejmowała uchwały w sprawach dotyczących inwestycji realizowanych przez TBS. W szczególności w dniu 30 marca 2022 r. podjęto uchwałę dotyczącą innego inwestora, którego wniosek również oparty był o przepisy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji

towarzyszących. Okoliczności te świadczą zdaniem skarżącej o nadal niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, dostrzeganych przez Radę Miasta Konina, która aprobuje inwestycje mieszkaniowe lokalnego TBS-u, jak i innych inwestorów. Tym bardziej zatem brak jest uzasadnienia dla odmownej uchwały w sprawie z wniosku LUXBUD INVEST sp. z o.o. sp.k. Zdaniem skarżącej za odmienną decyzją Rady Miasta Konina stały wyłącznie przesłanki pozaustawowe, tj. brak zgody części mieszkańców nieruchomości sąsiednich na realizację inwestycji, których oczekiwania dotyczą pozostawienia nieruchomości objętej wnioskiem jako terenów zielonych. Okoliczności te, jako niewymienione w ustawie, nie mogą jednak stanowić podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji.

Następnie skarżąca zaakcentowała, że analiza orzecznictwa wskazuje, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a także zgodność planowanej inwestycji z zabudową pojawiającą się w jej otoczeniu, odgrywają kluczową rolę w procesie podejmowania uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Powyższe okoliczności należy wyprowadzać z zestawienia zamierzenia inwestycyjnego z założeniami obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Kluczowym aspektem jest aktualny oraz prognozowany popyt na rynku nieruchomości na terenie miasta. W sytuacji, w której studium przewiduje inwestycje mieszkaniowe na danym terenie, a trend na rynku mieszkaniowym wskazuje na wzrost zainteresowania rynkiem nieruchomości, kolejne inwestycje są pożądane wobec nadal aktualnego problemu związanego z niedoborem mieszkań. Tymczasem uzasadnienie projektu uchwały, nad którą głosowano w dniu 26 października 2022 r. wskazuje, że wnioskowana inwestycja nie jest sprzeczna ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Konina, zatwierdzonym uchwałą nr 717 Rady Miasta Konina z dnia 30 marca 2022 r. Podobnie, nadal pożądane są inwestycje mieszkaniowe, o czym świadczą przywołane przez skarżącą uchwały w sprawie innych inwestycji, ale też podkreślenie tej okoliczności w trakcie sesji w dniu 26 października 2022 r.

Odnosząc się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, dotyczącej najbliższego sąsiedztwa planowanej inwestycji i obszaru intensywnej zabudowy, która - jak wskazał organ - „dla tej części miasta z pewnością zapewnia potrzeby mieszkaniowe”, spółka wskazała, że jest ona sprzeczna z przepisami ustawy, niezrozumiała i wewnętrznie sprzeczna. Z jednej strony stwierdza się bowiem, że istnieje niedobór, a zarazem - bez żadnych analiz - że „dla tej części miasta z pewnością zapewnia potrzeby mieszkaniowe”. Stanowisko to zdaje się potwierdzać, że

nie kierowano się stanem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzebami i możliwościami rozwoju gminy wynikającymi z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a przede wszystkim, że nie dokonano w tym zakresie żadnej analizy, a nawet nie brano tego pod uwagę. Trudno bowiem doszukać się potwierdzenia takich działań w trakcie prac nad uchwałą, jak i w jej uzasadnieniu. Ponadto, ustawa stanowi o ocenie potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy i nie zawęża jej do potrzeb mieszkaniowych danej części miasta, tak jak wskazuje na to organ. Co więcej, na wspólnym posiedzeniu Komisji Finansów i Komisji Infrastruktury w dniu 13 czerwca 2022 r. Kierownik Wydziału Urbanistyki i Architektury zwrócił uwagę na spełnieniu warunków formalnych wynikających z ustawy. Zastępca prezydenta wskazał zaś, że „rzeczywiście tych mieszkań brakuje i w oparciu o to, co dzisiaj jest zabezpieczone w planach zagospodarowania przestrzennego, to brakuje często tych działek gdzie mogą powstać projekty deweloperskie, czy to prywatne, czy my też jako miasto już nie mamy zbytnio jakiegoś „portfela” działek gdzie można wybudować blok wielorodzinny albo jednorodzinny, a presja na mieszkania jest. (...) W zasadzie ta działka idealnie nadaje się pod zabudowę w trybie lex deweloper, właśnie o to chodziło ustawodawcy, żeby w takich miejscach lokować projekty Lex deweloper. (...) Jestem przekonany i to też inwestor potwierdzał, że te mieszkania sprzedałyby się na pniu. Dzisiaj jest ogromne zainteresowanie tego typu mieszkaniami, więc potrzeba jest i myślę, że ta przesłanka jest spełniona w pełni, o którą chodziło też ustawodawcy. (...)”

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Konina wniosła o jej oddalenie.

W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej w żaden sposób nie obligował Rady Miasta Konina do pozytywnego załatwienia sprawy, jak twierdzi skarżąca. Przedłożenie przez Prezydenta Miasta Konina projektu uchwały Radzie Miasta Konina było wyłącznie następstwem spełnienia wymogów formalnych wynikających z art. 7 specustawy. Nie oznacza to tym samym, że Rada Miasta została przez ustawodawcę zobowiązana wyłącznie do podjęcia pozytywnej uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, w przypadku gdy wnioskodawca wypełnił wszystkie przesłanki wynikające z art. 7 ust. 7 i 8 specustawy. Ustawodawca wyraźnie przyjmuje uznaniowy charakter tego aktu, stwierdzając, że rada gminy „bierze pod uwagę” wskazane w przepisie okoliczności wynikające ze studium, a nie przykładowo, po stwierdzeniu zgodności ze studium podejmuje uchwałę o lokalizacji inwestycji.

Organ zauważył także, że wielokrotnie przytaczana w skardze zgodność inwestycji ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Konina, jest bezapelacyjnie jednym z podstawowych warunków koniecznych do przystąpienia przez organ do merytorycznego rozpatrzenia wniosku. Brak zgodności inwestycji z ustaleniami studium skutkowałoby pozostawieniem wniosku bez rozpoznania. Zgodność planowanej inwestycji z ustaleniami studium nie powinna być przez skarżącą przyjmowana jednak jako gwarant podjęcia przez radnych korzystnej dla niej uchwały. Na uwadze należy mieć fakt, że w najbliższym sąsiedztwie planowanej inwestycji występuje obszar o intensywnej i szeroko rozwiniętej zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej, która dla tej części miasta z pewnością zapewnia potrzeby mieszkaniowe. Potrzeby i możliwości rozwoju w obszarze objętym wnioskiem i najbliższym sąsiedztwie nie są zagrożone i w pełni wpisują się w zrównoważoną politykę przestrzenną miasta.

W nawiązaniu do wskazanych w skardze inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez innych inwestorów zauważono, że TBS realizuje swoje obiekty na terenach zabezpieczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne. Tym samym nie działa w oparciu o przepisy specustawy. Podobnie swoje inwestycje realizują inne podmioty gospodarcze, które również jak TBS wznoszą budynki mieszkalne wielorodzinne na terenach objętych planem miejscowym i zabezpieczonych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. Faktem jest, że w dniu 30 marca 2022 r. Rada Miasta Konina podjęła uchwałę nr 718 w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Józefa Piłsudskiego w Koninie, realizowanej w oparciu o przepisy specustawy. Nie bez znaczenie jest w tym przypadku jednak przede wszystkim fakt, że znaczna część wnioskowanej inwestycji zaplanowana została na terenie, który w obowiązującym planie miejscowym zabezpieczony został pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną - MW, zgodnie z uchwałą nr 682 Rady Miasta Konina z dnia 19 grudnia 2001 r., co tym samym nie narusza polityki przestrzennej miasta i wpisuje się w jej założenia. Tymczasem inwestycja zaplanowana przez skarżącą miałaby zostać zrealizowana w całości na terenie, który w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonym uchwałą nr 361 Rady Miasta Konina z dnia 23 maja 2012 r., przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Stanowi to istotną różnicę pomiędzy inwestycjami, co nie pozostaje bez znaczenia, chociażby pod względem nieplanowanego zagęszczenia zabudowy i zwiększenia jej intensywności.

Dalej organ wskazał, za podjęciem uchwały lokalizacyjnej może przemawiać stan niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ale nawet w przypadkach wysokiego stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych można przyjąć uchwałę o lokalizacji inwestycji, jeśli na przykład za powiększeniem liczby mieszkań przemawiają szczególne zamierzone lub przewidywane kierunki rozwoju gminy bądź przewidywany wzrost zapotrzebowania na mieszkania, w związku z oczekiwaną nową inwestycją przemysłową itp. Odwrotnie, nawet w przypadku gdy potrzeby mieszkaniowe gminy nie są zaspokojone, to rada gminy nie ma obowiązku lokalizowania każdej wnioskowanej inwestycji mieszkaniowej. Brak szczegółowego powiązania uchwały z oceną potrzeb mieszkaniowych nie może być uznany za naruszenie prawa, zwłaszcza uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały. W ocenie organu z uzasadnienia wynika wyraźnie i jednoznacznie, jaki jest główny i oczekiwany kierunek polityki przestrzennej miasta w obszarze objętym wnioskiem, który znajduje swoje odzwierciedlenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

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

Skarga okazała się niezasadna.

Kontroli Sądu w niniejszej sprawie poddano uchwałę Rady Miasta Konina z dnia 9 listopada 2022 r., nr 829, w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Szafirkowej w Koninie.

Na wstępie podkreślenia wymaga, że Sąd nie będąc związanym zarzutami skargi skontrolował prawidłowość podjęcia zaskarżonej uchwały w kontekście procedury rozpoznania wniosku i uchwalenia uchwały uregulowanej w Rozdziale 2 specustawy mieszkaniowej. Po zapoznaniu się z nadesłanymi przez organ – na wezwanie Sądu – dokumentami Sąd uznał, że procedura wynikająca z art. 7 ust. 10-15 specustawy mieszkaniowej została zachowana.

Przechodząc do meritum wskazać należy, że spór w sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy Rada Miasta Konina zasadnie odmówiła ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Szafirkowej w Koninie na wniosek skarżącej Spółki.

W kontekście powyższego wyjaśnienia wymaga, że zgodnie z art. 7 ust. 1 specustawy, w przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor występuje, za pośrednictwem wójta (burmistrza, prezydenta miasta), z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji do właściwej miejscowo rady gminy. Jak przy tym wynika



z art. 7 ust. 4 tej ustawy, rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji, o której mowa w ust. 1, lub odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji w terminie 60 dni od dnia złożenia przez inwestora wniosku, o którym mowa w ust. 1. Rada gminy, podejmując uchwałę, bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Z brzmienia art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej jasno wynika, że decyzję w sprawie zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej ustawodawca pozostawił gminie (jej organowi stanowiącemu) w formie uchwały o charakterze uznaniowym. Interpretując powołany przepis można z przekonaniem przyjąć, że ustawodawca celowo posługuje się ogólnym wyrażeniem „bierze pod uwagę”. Ustawodawca nie uzależnia bowiem treści uchwały lub sposobu reakcji rady gminy na wniosek inwestora, od ustaleń organu w zakresie stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy. Przepis specustawy nie stanowi, na przykład, że „rada gminy podejmuje uchwałę o lokalizacji mieszkaniowej, jeśli wymaga tego niedostateczne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz możliwości rozwoju gminy” ..., lub mocniej: „... jeśli stan [wskaźnika] zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w gminie jest niższy od ... [określonego i ustalanego urzędowo poziomu]”. Art. 7 ust. 4 zdanie 2 specustawy mieszkaniowej wyraża zatem normę prawną, która może być zrealizowana w większym lub mniejszym stopniu, ale nie według konkluzywnego schematu „albo – albo”: lokalizacja inwestycji mieszkaniowej albo jej niedopuszczalność. Charakter tej uchwały powoduje, że tylko od kolegialnej woli organu stanowiącego zależy czy zgoda na inwestycje mieszkaniową zostanie udzielona. Stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium ocenia rada gminy, korzystając przy tym z pewnej swobody. Oczywiście rada gminy nie może działać w tym zakresie w sposób zupełnie dowolny. Organ gminy działając w granicach oraz na podstawie prawa ma obowiązek przedstawienia motywów pozwalających uznać, że gmina dołożyła należytej staranności przy ocenie tej przesłanki, a jej działanie nie było arbitralne. Tym niemniej, materia polityki społecznej i gospodarczej organu administracji tylko w ograniczonym zakresie może być przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. Rolą sądu jest bowiem ocena, czy rada gminy podejmując zaskarżoną uchwałę wykazała, że miała na uwadze stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające ze studium. W sytuacji, gdy organ

uchwałodawczy rozważył powyższe, sąd nie ma kompetencji do polemizowania na temat poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy, ani potrzeb i możliwości rozwoju gminy określonych w studium. Za podjęciem uchwały lokalizacyjnej może przemawiać stan niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ale nawet w przypadkach wysokiego stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych można przyjąć uchwałę o lokalizacji inwestycji, jeśli na przykład, za powiększeniem liczby mieszkań przemawiają szczególne zamierzone lub przewidywane kierunki rozwoju gminy bądź przewidywany wzrost zapotrzebowania na mieszkania, w związku z oczekiwaną nową inwestycją przemysłową itp. Odwrotnie, nawet w przypadku gdy potrzeby mieszkaniowe gminy nie są zaspokojone to rada gminy nie ma obowiązku lokalizowania każdej wnioskowanej inwestycji mieszkaniowej. W tej kwestii nie ma ani jednolitego kryterium rozstrzygnięcia w sprawie wniosku inwestora, ani listy okoliczności, które gwarantują podjęcie przedmiotowej uchwały. Skoro więc o podjęciu uchwały lokalizacyjnej przesądza wiele czynników, to nie ma również ostrych kryteriów naruszenia prawa w tym zakresie poprzez przyjęcie uchwały lub odmowę przyjęcia uchwały (por. wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2021 r., sygn. akt II OSK 2090/21 – wszystkie powołane w niniejszym wyroku orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są pod adresem <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Dalej podkreślić należy, że rada gminy podejmując uchwałę na podstawie art. 7 ust. 4 specustawy wykonuje przysługujące gminie władztwo planistyczne. Z użytej w treści tego przepisu formuły – zgodnie z którą rada gminy bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeby i możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – ani z żadnego innego przepisu ustawy, w tym także art. 5 ust. 3 ustawy, nie można więc wyprowadzić wniosku, że w razie spełnienia przesłanek, o których mowa w obu tych przepisach, uchwała ta powinna uwzględniać wnioski inwestora. Ustawa wprowadziła wprawdzie nową regulację prawną, pozwalającą na realizację inwestycji mieszkaniowych o wiele szybciej niż w przypadku procedury uchwalania bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz ani nie pozbawiła gminy przysługującego jej władztwa planistycznego, ani tego władztwa nie ograniczyła. Służy ona poszerzeniu spektrum środków przysługujących gminie w analizowanym zakresie, poprzez, jak zastrzeżono w jej art. 5 ust. 3, możliwość ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie zaś

przyznaniu inwestorom instrumentu, za pomocą którego mogliby przymusić gminy do ustalenia lokalizacji planowanych przez siebie inwestycji (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2022 r., sygn. akt II OSK 678/21).

W tym kontekście wyjaśnić więc należy, że zasadę władztwa planistycznego gminy ustanawia przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.; dalej: „u.p.z.p.”), zgodnie z którym władztwo planistyczne jest kompetencją gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez gminę przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Planowanie przestrzenne i wykonywanie związanego z nim władztwa planistycznego gminy wiąże się z istotnymi zagadnieniami, które dotyczą jednak nie tylko wspomnianego w art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się szereg licznych uwarunkowań i wymogów. Wśród nich ustawa wymienia nie tylko prawo własności, ale także m. in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, potrzeby interesu publicznego i ochrony środowiska. Na podstawie art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie ma przy tym możliwości przyznania prymatu któremukolwiek z wymienionych w nim kryteriów.

Przenosząc powyższe na grunt rozpoznawanej sprawy wskazać należy, że w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały Rada Miasta Konina odwołała się do władztwa planistycznego gminy i wskazała, że „niezabudowanych dotąd terenów przeznaczonych w studium pod zabudowę jest wystarczająca ilość dla pokrycia szacowanego niedoboru mieszkań. Na terenie miasta Konina w ramach uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyznaczono obszary, na których wskazuje się możliwość lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. W większości przypadków są to tereny uzbrojone w infrastrukturę techniczną, która dostosowana jest do inwestycji mieszkaniowej o charakterze intensywnym. Dzięki temu, potrzeby mieszkaniowe realizowane są w sposób zrównoważony, na terenach dostosowanych do przyjęcia przewidzianej dla danego terenu odpowiedniej liczby mieszkańców z zachowaniem i poszanowaniem ładu przestrzennego miasta i wieloletniej polityki

przestrzennej, która dla tej części miasta z pewnością zapewnia potrzeby mieszkaniowe. Potrzeby i możliwości rozwoju w obszarze objętym wnioskiem i najbliższym sąsiedztwie nie są zagrożone i w pełni wpisują się w zrównoważoną politykę przestrzenną miasta. Budynki mieszkalne wielorodzinne wznoszone na terenach zabezpieczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne realizuje np. Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (MTBS). Podobnie swoje inwestycje realizują inne podmioty gospodarcze, które również jak MTBS wnoszą budynki mieszkalne wielorodzinne na terenach objętych mpzp i zabezpieczonych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną. Jest to zgodne z głównym i oczekiwanym kierunkiem polityki przestrzennej miasta, co znajduje swoje odzwierciedlenie w zapisach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz obowiązującym Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego miasta Konina” (k. 78 akt sąd.).

Zarówno z treści zacytowanego uzasadnienia, jak również z odpowiedzi na skargę wynika, że Rada Miasta Konina przy podjęciu uchwały wzięła pod uwagę założenia wieloletniej polityki przestrzennej miasta i uwzględniła wymagania ładu przestrzennego, efektywne gospodarowanie przestrzenią oraz walory ekonomiczne przestrzeni akcentując w szczególności, że teren objęty wnioskiem w planie miejscowym przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, natomiast tereny przeznaczone w planie pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną są sukcesywnie zabudowywane, dzięki czemu potrzeby mieszkaniowe realizowane są w sposób zrównoważony, na terenach dostosowanych do przyjęcia przewidzianej dla danego terenu odpowiedniej liczby mieszkańców z zachowaniem i poszanowaniem ładu przestrzennego miasta i wieloletniej polityki przestrzennej, która dla tej części miasta zapewnia potrzeby mieszkaniowe.

Zdaniem Sądu Rada Miasta Konina podejmując zaskarżoną uchwałę wzięła pod uwagę zarówno stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy i potrzeby oraz możliwości rozwoju gminy wynikające z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak również kryteria wymienione w art. 1 ust. 2 u.p.z.p., realizując w ten sposób władztwo planistyczne gminy. Jednocześnie podkreślić należy, że odwołanie się Rady Miasta w uzasadnieniu przy ocenie stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych do jednego z obszarów miasta, a nie całego miasta nie stanowi o naruszeniu treści art. 7 ust. 4 specustawy. Nawet bowiem gdyby

potrzeby mieszkaniowe gminy nie były zaspokojone – co w niniejszej sprawie zostało wykluczone – to Rada Gminy Konina nie miałaby obowiązku podjęcia uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, skoro inwestycja ta na obszarze objętym wnioskiem jest sprzeczna z wieloletnią polityką przestrzenną gminy. Tym samym Sąd nie podziela zarzutów skarżącej co do uzasadnienia uchwały zarówno w zakresie rozpatrzenia przez Radę Miasta Konina kryteriów wynikających z treści art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej, jak i jego zawartości merytorycznej. W treści odpowiedzi na skargę Rada Miasta Konina w sposób spójny i logiczny odniosła się przy tym do podniesionego w skardze zarzutu realizacji innych inwestycji mieszkaniowych na terenie Konina wskazując, że TBS realizuje swoje obiekty na terenach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, natomiast uchwała z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Józefa Piłsudskiego w Koninie podjęta w oparciu o przepisy specustawy, została uchwalona w sytuacji, gdy znaczna część wnioskowanego terenu w obowiązującym planie miejscowym przeznaczona jest pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne. Uchwała ta nie narusza więc polityki przestrzennej miasta i wpisuje się w jej założenia, w odróżnieniu od inwestycji planowanej przez skarżącą, która miałaby zostać zrealizowana w całości na terenie, który w planie miejscowym przeznaczony został pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących przebiegu obrad w zakresie oceny inwestycji przez pryzmat ustawowych przesłanek wskazać należy, że z protokołu nr LXIV/2022 z obrad LXIV sesji Rady Miasta Konina, która odbyła się w dniu 26 października 2022 r., podczas której odbyło się głosowanie nad uchwałą w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Szafirkowej w Koninie (druk nr 848) wynika, że radni zabrali głos w sprawie podjętej uchwały, wypowiadając się w kwestii poparcia lub odmowy poparcia uchwały, w tym o potrzebach i możliwościach rozwoju gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, choć kwestia stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy w istocie została zmarginalizowana.

Z pola widzenia nie może jednak umknąć, że radni nie po raz pierwszy wypowiadali się w sprawie możliwości powstania spornej inwestycji w oparciu o przepisy specustawy, co wynika także z ich wypowiedzi. Jak wskazała sama skarżąca w treści skargi, wcześniej w odniesieniu do tej samej nieruchomości złożono wniosek w

dniu 11 kwietnia 2022 r., jednak uchwałą nr 778 z dnia 7 lipca 2022 r. Rada Miasta Konina również odmówiła ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Szafirkowej w Koninie. Choć inwestycja nieco różniła się parametrami, to wniosek także dotyczył budownictwa wielorodzinnego na tej nieruchomości. I tak, z protokołu nr 45/2022 Komisji Finansów i Protokołu nr 53/2022 Komisji Infrastruktury ze wspólnego powiedzenia w dniu 13 czerwca 2022 r. wynika, że kwestia stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy była przedmiotem dyskusji radnych. Dyskusja została rozpoczęta od pytania radnego Bartosza Małaczka, który w swojej wypowiedzi wskazał, że „w artykule 7 w ustępie 4 ustawa Lex deweloper mówi, że rada podejmując uchwałę bierze pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. I o ten stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych chciałbym zapytać”. Na pytanie odpowiedzi udzielił zastępca prezydenta Paweł Adamów wskazując, że mieszkań brakuje, a miasto nie ma „portfela” działek, gdzie można wybudować blok wielorodzinny albo jednorodzinny, a presja na mieszkania jest (zob. str. 11, 12 i 13 protokołu, k. 92-94). Kwestia ta była również omawiana podczas obrad LX Sesji Rady Miasta Konina, która odbyła się w dniu 7 lipca 2022 r., i podczas której radni podjęli uchwałę w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Szafirkowej w Koninie (druk nr 803) na wniosek skarżącej z dnia 11 kwietnia 2022 r. Podczas obrad głos zabrał kierownik Wydziału Urbanistyki i Architektury Mariusz Kaczarczyk, który wskazał, że „biorąc pod uwagę zapisy tego art. 7 ust. 4, tam jest mowa o tym, że przygotowując uchwałę o odmowie lokalizacji rada gminy bierze pod uwagę zapewnienie potrzeb zabudowy mieszkaniowej w dokumentach planistycznych, które mamy. I tak jak było to zapisane w uzasadnieniu do uchwały zaznaczamy, że w dzisiejszym studium mamy wyznaczone tereny przeznaczone pod zabudowę w całym obszarze miasta w wystarczającej ilości, mamy również w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wyznaczone obszary przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, są to tereny uzbrojone w infrastrukturę techniczną i tereny te mogłyby służyć inwestycji mieszkaniowej o charakterze intensywnym w sytuacji zachowania ładu przestrzennego i przy spełnieniu standardów urbanistycznych, które nie wzbudzałyby protestów mieszkańców miasta” (zob. s. 5 protokołu, k. 152 akt sąd.). Niewątpliwie więc radni podejmując zaskarżoną uchwałę w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Szafirkowej w Koninie (druk nr 855) dysponowali wiedzą o stanie

zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz o potrzebach i możliwościach rozwoju gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w kontekście możliwości podjęcia uchwały wyrażającej zgodę na lokalizację inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego na działce przy ul. Szafirkowej w Koninie, która w planie miejscowym przeznaczona jest pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne.

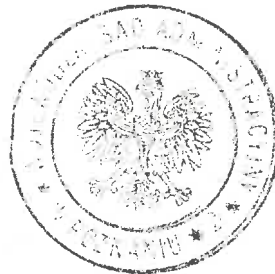
Odnosząc się do wypowiedzi jednego z radnych, który zdaniem skarżącej miał wywierać presję na pozostałych radnych poprzez sugerowanie, że przyjęcie uchwały będzie równoznaczne z popełnieniem przestępstwa wskazać należy, że Sąd badając zgodność z prawem uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ocenia, czy dochowano stosownej procedury przed podjęciem uchwały oraz czy rada gminy nie kierowała się dowolnością przy jej uchwaleniu, tj. czy wskazała racjonalne przesłanki jej podjęcia i czy wzięła pod uwagę przesłanki wskazane w art. 7 ust. 4 specustawy. Poza zakresem sądowej kontroli jest ocena wypowiedzi poszczególnych radnych podczas debaty nad uchwałą. Każdy z radnych ma możliwość zabrania głosu podczas debaty, a w gestii pozostałych radnych pozostaje, czy zgodzą się z danym głosem w dyskusji.

W zakresie podnoszonej przez skarżącą kwestii odniesienia się przez radnych w dyskusji do sprzeciwu okolicznych mieszkańców wskazać należy, że jak wynika z uzasadnienia projektu specustawy mieszkaniowej „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. (...). W ocenie projektodawcy taki sposób procedowania zapewnia uwzględnienie stanowiska mieszkańców (pozytywnego i negatywnego), jak i uwzględnienie stanowiska wyspecjalizowanych organów, które w zakresie swojej właściwości dokonają przedstawienia informacji o możliwych zagrożeniach czy skutkach realizacji inwestycji. Na podstawie ww. stanowisk rada gminy może podjąć uchwałę, na podstawie której ustali lokalizację inwestycji mieszkaniowej, której realizacja w normalnym trybie wymagałaby zmiany planu miejscowego albo nie mogłaby dojść do skutku. Zachowana zostaje więc autonomia gminy, gdyż to nadal

rada jest władna mocą swej uchwały odstąpić od zapisów planu albo zdecydować, że planowana inwestycja nie powstanie. (...) Zakres jej uznania wyznacza stanowisko mieszkańców, niewiążące opinie wyspecjalizowanych organów lub uzgodnienia” (zob. str. 6 i 7 druku sejmowego nr 2667; dostępnego na stronie <https://sejm.gov.pl> w zakładce strona główna -> prace sejmu -> druki sejmowe -> druk nr 2667).

Konkludując, nie ma w okolicznościach sprawy podstaw do stwierdzenia, że kwestionowana uchwała narusza prawo. Zdaniem Sądu Rada Miasta Konina nie przekroczyła zakresu przysługującego jej uznania, skoro przyjęta uchwała znalazła merytoryczne uzasadnienie. W świetle całokształtu powyższych wywodów nie można również podzielić zapatrywania, że Rada kierowała się przesłankami nieznanymi ustawie. Mimo, że specustawa mieszkaniowa wprowadziła nową regulację prawną, pozwalającą na realizację inwestycji mieszkaniowych o wiele szybciej niż w przypadku procedury uchwalania bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to jednak ustawa ta nie pozbawiła gminy przysługującego jej władztwa planistycznego ani nie ograniczyła tego władztwa. Gmina mając wyłączną kompetencję do planowania przestrzennego może – pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa – samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu.

Mając powyższe na uwadze, Sąd działając na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 259), oddalił skargę.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Agata Tyll-Szeligowska  
St. sekretarz sądowy