



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 marca 2026 r.

WP-I.4131.51.2025

Rada Miasta Ciechanów

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 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 219/XXII/2026 Rady Miasta Ciechanów z 26 lutego 2026 r. w sprawie: *ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na działkach o numerach ewidencyjnych 942/2 i 941/31, obręb 40-Śmiecin w Ciechanowie.*

Uzasadnienie

Na sesji 26 lutego 2026 r. Rada Miasta Ciechanów podjęła uchwałę Nr 219/XXII/2026 w sprawie: *ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na działkach o numerach ewidencyjnych 942/2 i 941/31, obręb 40-Śmiecin w Ciechanowie.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 7 ust. 4, art. 8 oraz art. 20 ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2025 r. poz. 1754).

Powyższą uchwałę wraz ze stosowną dokumentacją z przebiegu podjęcia uchwały doręczono organowi nadzoru 26 lutego 2026 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji z przebiegu podjęcia uchwały, organ nadzoru, pismem z 2 marca 2025 r. znak: WP-I.4130.165.2026, zwrócił się do Prezydenta Miasta Ciechanów z wnioskiem o przedstawienie jednoznacznych wyjaśnień w zakresie spełnienia warunku, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących w kontekście ustaleń uchwały Nr 698/LXIX/2023 Rady Miasta Ciechanów z 29 czerwca 2023 r. w sprawie *zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Ciechanów*, zwanego dalej *Studium*, w odniesieniu do:

- przyjętej w uchwale klasie przeznaczenia tj. zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, która w Studium określona została jako funkcja uzupełniająca, w kontekście zapisu: „(...) *funkcje uzupełniające: funkcje istniejące i projektowane, zajmujące na wyróżnionym obszarze **nie więcej niż 40% powierzchni danego obszaru brutto** (obszar brutto oznacza powierzchnię terenu wraz z drogami, zielenią, itp.); (...)*” (vide załącznik nr 1 do uchwały Nr 698/LXIX/2023, część III, rozdział III, podrozdział 2, str. 221);
- ustalonej powierzchni zabudowy, w kontekście określonego w Studium wskaźnika wykorzystania terenów w odniesieniu do powierzchni zabudowy, która dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej określona została na maksymalnym poziomie 25%.

Prezydent Miasta Ciechanów pismem z 3 marca 2026 r. znak: WPP.6730.407.2025 złożył wyjaśnienia odnośnie kwestii klasy przeznaczenia rezygnując ze złożenia wyjaśnień odnośnie ustaleń Studium w kontekście określonej maksymalnej powierzchni zabudowy, co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miasta Ciechanów zawiadomienia z 12 marca 2026 r., znak: WP-I.4131.51.2026.

Na wstępie niniejszego uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 1 ust. 1 i ust. 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 2025 r. poz. 418, 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).

Postępowanie w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej *na działkach o numerach ewidencyjnych 942/2 i 941/31, obręb 40-Śmiecin w Ciechanowie* prowadzono w oparciu o przepisy ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Biorąc pod uwagę fakt, iż wniosek inwestora datowany jest na 20 listopada 2025 r. zaś do czasu podjęcia ww. uchwały stwierdzono brak uchwalonego planu ogólnego gminy, zastosowanie w niniejszej sprawie znajdzie przepis art. 70 ust. 2 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej w dalszej części niniejszego uzasadniania jako „ustawa zmieniająca”, który stanowi, iż: **„Do spraw dotyczących opracowania i uchwalania uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, (...), wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, stosuje się przepisy dotychczasowe, z wyjątkiem art. 2 pkt 3, 7 i 8, art. 7 ust. 7 pkt 7a. art. 17 ust 4a - 4d ustawy zmienianej w art. 45, które stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”**

Mając na uwadze powyższe okoliczności w niniejszej sprawie znajdują zastosowanie przepisy ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, przy zastosowaniu art. 70 ust. 2 ustawy zmieniającej, co oznacza, m.in. zastosowanie art. 5 ust. 3 ww. ustawy w brzmieniu: **„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.”**

Tymczasem przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały prowadzi do wniosku, iż pozostaje ona jednak w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu w przedmiocie Studium, podczas gdy 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 kwestię regulacji ustaleń Studium, zawierały przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

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

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

Akt ten składał się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowiła 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, o czym przesądził ustawodawca w ramach przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.**

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 „dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą na działkach nr ewid. 942/2 i 941/31, obręb 40 – Śmiecin w Ciechanowie.”. Usytuowane powyższej inwestycji mieszkaniowej w granicach ww. działek znajduje również potwierdzenie, w dalszej części uchwały, w tym w ramach jej § 6 pkt 1, § 9 ust. 9, ale wynika również z samego załącznika nr 1, o którym mowa w § 2 uchwały.

Szczegółowa analiza ustaleń części graficznej obowiązującego Studium wskazuje, iż działki będące przedmiotem inwestycji mieszkaniowej, wchodzi **w skład obszaru funkcjonalnego określonego symbolem C.13.MN zdefiniowanego, jako funkcja mieszkaniowa jednorodzinna, w odniesieniu do którego sformułowano m.in. następujące ustalenia** (*quod vide* załącznik nr 1 do uchwały Nr 698/LXIX/2023, część III, rozdział III, podrozdział 3, pn. *Charakterystyka przeznaczenia obszarów oraz wytyczne do planów miejscowych*, str. 223 – 224):

- **Funkcje podstawowe:**

- *zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (w tym budynki mieszkalne jednorodzinne z usługami wbudowanymi oraz obiekty handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży do 80 m²) wraz z niezbędnymi do jej funkcjonowania budynkami i pomieszczeniami technicznymi, miejscami postojowymi, zielenią, małą architekturą, dojściami i dojazdami oraz infrastrukturą techniczną.*

- **Funkcje uzupełniające:**

- *usługi publiczne – w rozumieniu niniejszej zmiany Studium, wg wyjaśnień zawartych w rozdz. III.2., (poza usługami wykluczonymi),*
- *usługi komercyjne (poza usługami wykluczonymi), w tym obiekty handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży do 500 m²,*
- *stacje paliw,*
- *zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna – na zasadach określonych w miejscowym planie,*
- *siedliska rolnicze – istniejące (dopuszczona maksymalna wielkość produkcji zwierzęcej do 40 DJP), wskazane przekształcenie na funkcje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub w/w usługi,*

- drogi wewnętrzne, drogi publiczne nie związane z funkcjonowaniem danego terenu a niezbędne dla obsługi innych terenów oraz niezbędne dla powiązań komunikacyjnych pomiędzy dzielnicami miasta oraz miasta z terenami przyległymi,
- zieleń urządzona i inne rodzaje zieleni (zadrzewienia, zakrzewienia, zieleń niska, wody powierzchniowe),
- sieci, obiekty i urządzenia systemów infrastruktury technicznej nie związane z obsługą danego terenu a niezbędne dla obsługi technicznej miasta i terenów przyległych.
- *Funkcje wykluczone:*
 - obiekty produkcyjne, bazy, składy, magazyny,
 - handel hurtowy, giełdy towarowe, warsztaty napraw pojazdów, warsztaty stolarskie, ślusarskie itp. o podobnej uciążliwości,
 - obiekty handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży powyżej 500 m²,
 - nowe siedliska rolnicze,
 - wolnostojące maszty stacji bazowych telefonii komórkowej,
 - inne usługi i działalność (nie dotyczy infrastruktury technicznej i dróg) mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których jest wymagane sporządzenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wg wymogów art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,
 - inne usługi i działalność (nie dotyczy infrastruktury technicznej i dróg) mogące znacząco oddziaływać na środowisko, dla których obowiązek sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zostanie ustalony w oparciu o art. 63 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,
- *Wskaźniki wykorzystania terenów:*
 - **powierzchnia zabudowy: dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej do 30%; dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej do 25%, dla zabudowy usługowej do 40%.**

W niniejszej sprawie organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia Prezydenta Miasta Ciechanowa co do klasy planowanej zabudowy, jako zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jednakże ustalenia uchwały zawarte w jej § 8 pkt 7 lit. a, określające maksymalną powierzchnię zabudowy planowanej inwestycji na poziomie 1400 m² wskazują, iż została określona z naruszeniem ustaleń Studium określających maksymalną powierzchnię zabudowy na poziomie nie większym niż 25%.

W kontekście powyższych ustaleń należy zauważyć, iż zgodnie z art. 7 ust. 7 pkt 7 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, w przypadku zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowej inwestor występuje, za

pośrednictwem prezydenta miasta z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji do właściwej miejscowo rady gminy, przy czym wniosek, ten winien zawierać m.in. charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie:

- zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu, niezbędnej liczby miejsc postojowych, jak również sposobu zagospodarowywania odpadów,
- **planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu**, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej,
- **charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej** oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko.

W wypełnieniu powyższego obowiązku inwestor, w swoim wniosku z 22 stycznia 2026 r., określił charakterystykę parametrów projektowanej inwestycji w poniższy sposób:

c) ***Charakterystyka parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko.***

Pow. działek ogółem: 4 211,00 m²
Pow. zabudowy budynków: max. 1 400 m²
Pow. utwardzona: max. 1 350 m²
Pow. parkingu naziemnego: min. 420 m²
Pow. parkingu podziemnego: min. 1200 m²
Pow. zieleni (pow. biologicznie czynna): min. 1 280 m²
Wysokość całkowita: max. 12 m

Należy przy tym zauważyć, iż co do zasady obligatoryjne elementy wniosku inwestora zostały skorelowane z wymogami co do zawartości ustaleń uchwały lokalizacyjnej. Powyższe znajduje swoje potwierdzenie m.in. w ramach dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 8 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, zgodnie z którą uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa: „8) *charakterystykę inwestycji mieszkaniowej, obejmującą określenie: a) zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie uzbrojenia terenu, niezbędnej liczby miejsc postojowych, jak również sposobu zagospodarowywania odpadów, b) planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej, c) charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko;*”.

Spełniając powyższe wymogi Rada Miasta Ciechanów w ramach § 8 sformułowała ustalenia w następującym brzmieniu: „*Ustala się następującą charakterystykę inwestycji mieszkaniowej:*

1) przewidywane średnie zapotrzebowanie na: a) wodę: 15 m³/dobę, b) energię elektryczną: moc przyłączeniowa do 300 kW, c) gaz ziemny: 22000 m³/rok, 2) odprowadzenia ścieków: do sieci kanalizacji sanitarnej na warunkach określonych przez Zarządcę sieci w ilości: 15 m³/dobę, 3) odprowadzenie wód opadowych i roztopowych z dachów budynków oraz powierzchni utwardzonych: powierzchniowo, ewentualna nadwyżka do istniejącej sieci kanalizacji deszczowej położonej w ul. Maksymiliana Marii Kolbe - na warunkach określonych przez Zarządcę sieci; 4) niezbędna ilość miejsc postojowych: a) dla budynków mieszkalnych nie mniej niż 1,5 miejsca parkingowe na 1 lokal mieszkalny, b) wymaganą liczbę miejsc parkingowych dla budynków mieszkalnych, należy powiększyć o nie mniej niż 10% z przeznaczeniem na miejsca parkingowe ogólnodostępne; 5) zagospodarowanie odpadów, poprzez segregowanie i gromadzenie na terenie inwestycji odpadów komunalnych w pojemnikach przystosowanych do gromadzenia odpadów segregowanych ustawionych na wyznaczonym do tego, utwardzonym miejscu; 6) planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystyka zabudowy: a) realizacja dwóch budynków o funkcji mieszkalnej wielorodzinnej, b) budynki zostaną usytuowane na działce zgodnie z warunkami terenowymi, w układzie północ-południe, c) obsługa komunikacyjna projektowanej inwestycji odbywać się będzie poprzez zjazd z ul. Maksymiliana Marii Kolbe, d) miejsca postojowe zlokalizowane będą w garażu podziemnym oraz na zewnątrz budynku w granicach objętych planowaną inwestycją, e) planowany sposób zagospodarowania terenu objętego inwestycją mieszkaniową oraz charakterystykę zabudowy w formie graficznej określa załącznik nr 2 do niniejszej uchwały; **7) charakterystyka parametrów technicznych inwestycji mieszkaniowej: a) maksymalna powierzchnia zabudowy: 1400 m², b) maksymalna powierzchnia terenów utwardzonych: 1350 m², c) minimalna powierzchnia biologicznie czynna: 1280 m², przy czym co najmniej 50% powierzchni biologicznie czynnej stanowić ma ogólnodostępny, nieogrodzony, urządzony teren wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, d) maksymalna wysokość budynków: 12 m, e) liczba kondygnacji nadziemnych: 3, f) liczba kondygnacji podziemnych: 1, g) geometria dachu: dach wielospadowy; 8) dane charakteryzujące wpływ inwestycji mieszkaniowej na środowisko: a) inwestycja nie spowoduje negatywnego wpływu na środowisko, b) ścieki sanitarne odprowadzane będą do miejskiej sieci kanalizacji sanitarnej, c) zastosowanie gazu dla podgrzania wody i ogrzewania lokali zapewnia minimalizację emisji zanieczyszczeń do atmosfery.”.**

Analiza złożonego wniosku oraz podjętej uchwały wskazuje, iż łączna powierzchnia działek objętych inwestycją mieszkaniową zajmuje powierzchnię 4211 m² podczas gdy maksymalna powierzchnia zabudowy określona została na poziomie 1400 m², co oznacza, iż w ramach planowanej inwestycji maksymalny udział powierzchni zabudowy wynosić będzie ponad 33%, podczas gdy z ustaleń Studium wynika, iż maksymalna powierzchnia zabudowy, w przypadku realizacji

zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, wynosić może co najwyżej 25%, co oznacza, iż planowana inwestycja narusza ustalenia obowiązującego Studium, a zatem została podjęta z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, że w art. 8 ust. 1 ustawy z 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 miasta 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. Brak przy tym jakichkolwiek podstaw prawnych, do rozszerzającej interpretacji ustaleń obowiązującego Studium poprzez dokonywanie faktycznej modyfikacji zawartych w nim ustaleń, w tym także odnoszących się do minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych w nim określonych.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje także, iż zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, inwestycja mieszkaniowa kwalifikowana, jest jako przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstaną budynek lub **budynki mieszkalne wielorodzinne** o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub **budynki mieszkalne jednorodzinne** o łącznej liczbie nie mniejszej niż 10, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac; inwestycję mieszkaniową stanowią również części budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową. **Powyższe oznacza, że ustawodawca w sposób świadomy rozróżnia budynki mieszkalne wielorodzinne od budynków jednorodzinnych.** Co więcej w art. 1 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji

inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, wyraźnie odesłano do przepisów ustawy Prawo budowlane.

Powyższe oznacza, że planowana lokalizacja jest sprzeczna z ustaleniami Studium.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto pod uwagę fakt, iż stopień związania ustaleniami Studium zależy w dużym stopniu od brzmienia ustaleń samego Studium. Punktem wyjścia do takiej oceny zgodności winien zawsze stanowić przedmiot i sposób ujęcia poszczególnych jego ustaleń (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 odmienne od regulacji zawartych 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 p.z.p., 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 sytuacje, w których 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, co oznacza, iż nie jest wymagana całkowita zgodność przedsięwzięcia z zapisami studium jednakże, planowana inwestycja **nie może prowadzić do zmiany postanowień tego aktu planistycznego, w szczególności zmiany kierunków zagospodarowania i użytkowania terenów**. Skoro zatem Studium przesądza o maksymalnej powierzchni zabudowy, w ramach realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, to musi być ona respektowana przy podejmowaniu uchwały o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, chyba że została ona podjęta z uwzględnieniem ustawowych wyjątków, określonych w art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Analizując ustawowe zwolnienia co do pozostawania w niesprzeczności z ustaleniami obowiązującego Studium należy zauważyć, iż to na inwestorze ciąży obowiązek wyczerpującego przedstawienia stanowiska, co do tej kwestii i w sposób jednoznaczny wykazania, że planowana inwestycja spełnia wymogi wynikające z art. 5 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Należy przy tym jednak pamiętać, że kwestia powyższa powinna podlegać również 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 Miasta Ciechanów 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: 1) które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane; 2) na których jest lub może być zlokalizowany obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²; 3) na których jest zlokalizowany budynek biurowy.*”. **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, **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 rekonstruowane 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 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, a także na których jest lub może być zlokalizowany obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², bądź na których jest zlokalizowany budynek biurowy.

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.

W przedmiotowej sprawie bezspornym pozostaje jednak fakt, iż działki objęte inwestycją mieszkaniową:

- nie stanowiły, jak również nie stanowią terenów wykorzystywanych jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych;
- są niezabudowane a zatem brak na nich wielkopowierzchniowego obiektu handlowego o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²;
- nie mogą stanowić terenów, na których zlokalizowane mogą być w przyszłości obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², albowiem obowiązujące Studium nie dopuszcza do realizacji takich obiektów;

– są niezabudowane a zatem nie jest na nich zlokalizowany budynek biurowy, co oznacza, iż planowane zamierzenie inwestycyjne wprost narusza ustalenia Studium. Należy przy tym zauważyć, że Studium jest wiążące nie tylko w odniesieniu do samej funkcji terenu ale również, co oczywiste, również co do pozostałych ustaleń przypisanych danemu obszarowi funkcjonalnemu, a więc również w odniesieniu do parametrów i wskaźników urbanistycznych.

Jak wskazano w 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 wniosków 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 wydając niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze wziął pod uwagę fakt, iż 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).

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że realizacja inwestycji, w trybie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, na tym terenie jest możliwa, jednakże w związku z ustaleniami obecnie obowiązującego Studium, **inwestycja mieszkaniowa winna być ograniczona do maksymalnie 25% powierzchni zabudowy co w niniejszej sprawie oznacza wymóg zachowania maksymalnej powierzchni zabudowy na nieprzekraczalnym poziomie 1053 m² (25% x 1422 m²).**

Biorąc pod uwagę obligatoryjny zakres ustaleń planistycznych, stwierdzić należy, iż uchwała lokalizacyjna została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego Studium, w związku z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, co oznacza, iż planowana inwestycja w kształcie określonym w tejże uchwale nie może być przedmiotem realizacji.

W kontekście powyższych naruszeń, należy zauważyć, że 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. Kmieciak: 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 stwierdzenia 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, przy czym 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 nieściśłość 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, która byłaby inna gdyby nie doszło do stwierdzonych naruszeń.**

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 219/XXII/2026 Rady Miasta Ciechanów z 26 lutego 2026 r. w sprawie: *ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na działkach o numerach ewidencyjnych 942/2 i 941/31, obręb 40-Śmiecin w Ciechanowie.*

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/