



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 lipca 2025 r.

Poz. 4617

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR IFIII.4131.1.66.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/121/25 Rady Gminy Kochanowice z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej o nazwie „Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą” w Gminie Kochanowice w miejscowości Kochcice przy ul. Zamkowej dz. 5/13, obręb 0005 Kochcice.

Uzasadnienie

W myśl art. 85 i 86 ustawy o samorządzie gminnym, wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością gminną na podstawie kryterium zgodności z prawem. Zgodnie z art. 91 wskazanej ustawy uchwała gminy, która jest sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego.

W dniu 17 czerwca 2025 r. Rada Gminy Kochanowice podjęła uchwałę Nr XVI/121/25 w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej o nazwie „Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą” w Gminie Kochanowice w miejscowości Kochcice przy ul. Zamkowej dz. 5/13, obręb 0005 Kochcice. Stosownie do przepisu art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w dniu 18 czerwca 2025 r. Rada Gminy w Kochanowicach przekazała organowi nadzoru przedmiotową uchwałę. W dniu 1 lipca 2025 r. organ nadzoru wezwał Gminę do przekazania dokumentacji odzwierciedlającej przebieg postępowania określonego w przepisach ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2024 r., poz. 195 oraz z 2025 r., poz. 527 – zwana dalej *specustawą mieszkaniową*), a w szczególności:

- wniosku inwestora (art. 7 ust. 7 i 8 *specustawy mieszkaniowej*),
- opinii i uzgodnień, o których mowa w art. 7 ust. 12 i 14 *specustawy mieszkaniowej*,
- opracowań, o których mowa w art. 7 ust. 17 *specustawy mieszkaniowej*.

Dodatkowo, organ nadzoru zwrócił się z prośbą o przekazanie uchwały wraz z czytelnymi załącznikami w wersji papierowej i elektronicznej oraz wskazanie ścieżki do strony internetowej, gdzie zostały zamieszczone: wniosek wraz z dołączonymi do niego dokumentami oraz ogłoszenie z informacją o możliwości składania uwag do tego wniosku, jednocześnie wyznaczając termin na przedłożenie wskazanych informacji i dokumentów do dnia 3 lipca 2025 r.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie. Nie uzyskując w terminie odpowiedzi na powyższe wezwanie, organ nadzoru w dniu 9 lipca 2025 r.

wszczał postępowanie nadzorcze oraz poinformował gminę o możliwości złożenia wyjaśnień. W zawiadomieniu podniesiono naruszenie:

1. Przepisów dotyczących procedury zawartych w *specustawie mieszkaniowej*:

- art. 7 ust. 10 – poprzez brak zamieszczenia wniosku wraz z dołączonymi do niego dokumentami (w tym m.in. koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, oświadczenia inwestora o braku kolizji z inwestycjami planowanymi na podstawie tzw. specustaw, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, brak ogłoszenia o formie, miejscu i terminie składania uwag do wniosku,
- art. 7 ust. 12 i ust. 14 – brak powiadomienia o możliwości przedstawienia opinii oraz wystąpienia o uzgodnienie wniosku z wymienionymi w *specustawie mieszkaniowej* organami,
- art. 7 ust. 17 – nieprzedstawienie Radzie Gminy opracowania ekofizjograficznego oraz prognozy oddziaływania na środowisko przed podjęciem przedmiotowej uchwały;

2. Przepisów merytorycznych zawartych w *specustawie mieszkaniowej*:

- art. 5 ust. 2 – poprzez ustalenie lokalizacji inwestycji w terenie otuliny Parku Krajobrazowego Lasy nad Górną Liswartą,
- art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. a – w części dotyczącej braku charakterystyki inwestycji mieszkaniowej obejmującej określenie zapotrzebowania na wodę i energię,
- art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b – brak określenia planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu gdyż załączone do uchwały załączniki nr 1 i nr 2 dotyczące sposobu zagospodarowania terenu są nieczytelne,
- art. 17 ust. 4a – poprzez niezagwarantowanie 50% powierzchni biologicznie czynnej na ogólnodostępny, nieogrodzony, urządzony teren wypoczynku oraz rekreacji lub sportu.

Gmina nie złożyła wyjaśnień w wyznaczonym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego terminie. Natomiast, przekazała odpowiedź na pierwsze pismo – wezwanie Wojewody – przekazując czytelną wersję załączników do uchwały podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. W piśmie nr RG.0711.58.2025 z dnia 9 lipca 2025 r., Wójt Gminy poinformował wyłącznie, że *uchwała nie została poddana procedurze wynikającej z ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ustaleniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2024 r., poz. 195 z póź. zm.)*.

W tym miejscu należy zauważyć, że zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje przepis art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688, 1824, 527). Przywołany przepis dotyczy opracowania i uchwalania uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (albo ich zmian), w którym wskazano sposób stosowania przepisów dotyczących spraw wszczętych po dniu wejścia w życie ustawy, ale niezakończonych przed dniem wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie. W szczególności przepis ten obliguje gminy do stosowania przy podejmowaniu tego rodzaju uchwał przepisów art. 2 pkt 3, 7 i 8, art. 7 pkt 7a, art. 17 ust. 4a-4d ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. *specustawy mieszkaniowej* w brzmieniu nadanym wskazaną nowelizacją.

I. Naruszenie przepisów dotyczących procedury zawartych w *specustawie mieszkaniowej*.

Celem *specustawy mieszkaniowej* było przyspieszenie procesów inwestycyjnych, które winny być zainicjowane przez inwestora poprzez złożenie wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji. Inwestor ma również prawo wniosków wycofać, **ale organ gminy bez wniosku nie może podjąć uchwały**. Przepisy *specustawy mieszkaniowej* zapewniają możliwość szybkiego i sprawnego uzyskania zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej. Natomiast nakładają również na *organy gminy obowiązek podejmowania szeregu czynności procesowych w określonych terminach i kolejności* – co wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku II SAB/Lu 184/23. Gdyby taki wniosek został złożony przez inwestora, wówczas Wójt Gminy Kochanowice winien wypełnić ustawowy obowiązek wynikający z art. 7 *specustawy mieszkaniowej*.

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 (art. 7 ust. 1 *specustawy mieszkaniowej*). Rada gminy podejmuje w terminie 60 dni od dnia złożenia

przez inwestora wniosku uchwałę o ustaleniu lokalizacji takiej inwestycji lub o jej odmowie (art. 7 ust. 4 *specustawy mieszkaniowej*).

Kolejno, Wójt (burmistrz, prezydent miasta), z uwzględnieniem art. 7 ust. 9 *specustawy mieszkaniowej* (dot. ewentualnych braków formalnych), nie później niż w terminie 3 dni od dnia zamieszczenia wniosku (art. 7 ust. 10 *specustawy mieszkaniowej*) na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy, powiadamia o możliwości przedstawiania opinii organy określone w art. 7 ust. 12 *specustawy mieszkaniowej* w terminie 21 dni od dnia otrzymania powiadomienia. Nieprzekazanie opinii w tym terminie uznaje się za brak zastrzeżeń (art. 7 ust. 13 *specustawy mieszkaniowej*). Następnie organ gminy występuje o uzgodnienie wniosku z organami wskazanymi w art. 7 ust. 14 *specustawy mieszkaniowej* i przedkłada radzie gminy projekt uchwały wraz z opiniami i uwagami oraz wynikiem dokonanych uzgodnień, a w przypadku gdy wniosek dotyczy terenu, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego również opracowanie ekofizjograficzne oraz prognozę oddziaływania na środowisko (art. 7 ust. 17 *specustawy mieszkaniowej*), sporządzone na potrzeby tego planu. Kolejno, nie później niż w terminie 3 dni od dnia podjęcia przez radę gminy uchwały, Wójt przekazuje ją inwestorowi wraz z informacją o nieprzedstawieniu opinii lub stanowiska w wyznaczonym terminie (art. 7 ust. 17 i 18 *specustawy mieszkaniowej*).

Brak dopełnienia tego formalnego obowiązku – przeprowadzenia procedury formalnej skutkuje brakiem akceptacji organów wymienionych w *specustawie mieszkaniowej* oraz brakiem możliwości wypowiedzenia się przez wszystkich zainteresowanych, w tym mieszkańców gminy. W świetle powyższego, opisane czynności są wiążące dla przygotowania pozytywnej uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Zwłaszcza instrumenty wymienione w art. 7 ust. 12 i art. 7 ust. 14 *specustawy mieszkaniowej* - opiniowanie i uzgadnianie przyszłej inwestycji - mają różną moc oddziaływania na losy wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, przy czym uzgodnienia determinują możliwość pozytywnego załatwienia wniosku. Jak zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku II SA.K 1360/22: *organy uzgadniające, w odróżnieniu od organów opiniujących, mają obowiązek zajęcia stanowiska w określonym terminie. Konstrukcja uzgodnienia przyjęta w specustawie mieszkaniowej jest typowa dla prawa administracyjnego. Uzgodnienie stanowi warunek wydania pozytywnego aktu, a jego brak przesądza o tym że akt musi mieć charakter negatywny.(...) Brak zgody bowiem powoduje, że inwestycja nie będzie mogła być zrealizowana. Organ właściwy w sprawie wniosku jest nią bowiem bezwzględnie związany.*

II. Naruszenie przepisów merytorycznych zawartych w *specustawie mieszkaniowej*:

Pomimo braku przeprowadzenia procedury określonej przepisami *specustawy mieszkaniowej* **stanowiącej istotne i rażące naruszenie przepisów prawa**, tut. organ nadzoru dokonał również oceny legalnej merytorycznej zawartości przedłożonej przez Radę Gminy uchwały. Wojewoda zarzucił sporządzonej uchwały naruszenie przepisów:

1. Art. 5 ust. 2 – poprzez ustalenie lokalizacji inwestycji w terenie otuliny Parku Krajobrazowego Lasy nad Górną Liswartą.

W przypadku otulin form ochrony przyrody, inwestycje mieszkaniowe i towarzyszące zasadniczo nie powinny być w ich obrębie realizowane. Wydaje się bowiem oczywiste, że dopuszczenie bez jakichkolwiek zastrzeżeń budownictwa mieszkaniowego mogłoby na tych terenach spowodować ogromnie niekorzystne skutki, Ustawodawca, w art. 5 *specustawy mieszkaniowej* ustalił istotną zasadę sprowadzającą się to tego, że inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących nie można lokalizować na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów (*inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących nie lokalizuje się na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie przepisów przewidujących tę ochronę inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej* (art. 5 ust. 1 *specustawy mieszkaniowej*). Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do otulin form ochrony przyrody, rodzinnych ogrodów działkowych i obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 5 ust. 2 *specustawy mieszkaniowej*)). W takim wypadku, gdy określone tereny są objęte przepisami odrębnymi, chroniącymi przed jakąkolwiek zabudową, tym samym nie ma, co do zasady, prawnej możliwości skorzystania z ułatwień przewidzianych *specustawą mieszkaniową*. Od tego ustawowego zakazu może jednak nastąpić zwolnienie. Jeżeli przepisy szczególne (uchwała ustanawiająca formę ochrony przyrody), chroniące przed zabudową dopuszczają ją jednak. Warunkiem jest uzyskanie zgody w trybie i na warunkach określonych w przepisach odrębnych (*vide: Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych Filipowicz Tomasz, WPK 2019*). Zatem istnieje możliwość powstania budownictwa

mieszkaniowego także i na tych szczególnie chronionych terenach, pod warunkiem jednak przeprowadzenia stosownej procedury uzgodnieniowej, której w tym przypadku zaniechano.

2. Art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. a – w części dotyczącej braku charakterystyki inwestycji mieszkaniowej obejmującej określenie zapotrzebowania na wodę i energię.

Na mocy *specustawy mieszkaniowej* uchwałą o ustaleniu lokalizacji należy określić konkretne zapotrzebowanie na wodę i energię a nie, jak to uczyniono w analizowanej uchwale wskazać sposób realizacji poprzez ustalenie: *zapotrzebowanie na energię elektryczną: odbywać się będzie za pośrednictwem projektowanego przyłącza z istniejącej sieci oraz zapotrzebowanie na wodę: doprowadzenie wody odbywać się będzie poprzez przyłącze wodociągowe (...).*

3. Art. 17 ust. 4a pkt 1 – poprzez niezagwarantowanie 50% powierzchni biologicznie czynnej na ogólnodostępny, nieogrodzony, urządzony teren wypoczynku oraz rekreacji lub sportu.

Z zarzutem tym powiązane jest również naruszenie art. 17 ust. 4 *specustawy mieszkaniowej*, poprzez zlokalizowanie planowanej inwestycji na terenie, który nie ma zapewnionego dostępu do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu w odległości nie większej niż 1500 m (na mocy *specustawy mieszkaniowej* odległość od terenów rekreacji uzależniona jest od liczby mieszkańców). Dla inwestycji mieszkaniowej określa się również minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynoszący co najmniej 25% powierzchni terenu inwestycji mieszkaniowej (i ten warunek został spełniony), przy czym co najmniej 50% powierzchni biologicznie czynnej stanowić ma ogólnodostępny, nieogrodzony, urządzony teren wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, o którym mowa w art. 17 ust. 4 – i ten warunek nie został wykazany w uchwale.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Gminy Kochanowice Nr XVI/121/25 z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie *ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej o nazwie „Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą” w Gminie Kochanowice w miejscowości Kochcice przy ul. Zamkowej dz. 5/13, obręb 0005 Kochcice*, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczy przepisy, w związku, z czym wydanie niniejszego rozstrzygnięcia stało się konieczne i uzasadnione, a zatem należało orzec, jak w sentencji.

Stosownie do przepisu art. 92 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia Radzie Gminy Kochanowice rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od jego doręczenia Radzie Gminy Kochanowice.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Infrastruktury

Bożena Goldamer-Kapała

Pouczenie o możliwości wniesienia skargi w formie elektronicznej

1. Skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze można wnieść w formie elektronicznej lub papierowej.
2. Skarga przekazana w formie dokumentu elektronicznego powinna zawierać wszystkie wymogi pisma sporządzonego w postaci papierowej.
3. Skarga wnoszona w formie dokumentu elektronicznego, powinna ponadto zawierać adres elektroniczny oraz zostać podpisana przez stronę lub pełnomocnika kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.
4. Jeżeli skarga nie zawiera adresu elektronicznego przyjmuje się, że właściwym jest adres elektroniczny, z którego nadano pismo wniesione w formie dokumentu elektronicznego.

5. Do skargi wniesionej w formie dokumentu elektronicznego nie dołącza się jej odpisów.
6. Do skargi należy dołączyć pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa.