



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 marca 2025 r.

Poz. 1890

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE IFIII.4131.1.29.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 marca 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 11.101.2025 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 13 lutego 2025 r. *w sprawie zmiany uchwały nr 29.229.2021 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 6 lipca 2021 roku w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej: Budowa jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią handlową na parterze, budowa pięciu budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowa 52 garaży w zabudowie szeregowej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i drogową* (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2025 r. poz. 1228).

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 13 lutego 2025 r. Rada Miejska w Krzepicach podjęła uchwałę nr 11.101.2025 *w sprawie zmiany uchwały nr 29.229.2021 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 6 lipca 2021 roku w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej: Budowa jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią handlową na parterze, budowa pięciu budynków mieszkalnych wielorodzinnych, budowa 52 garaży w zabudowie szeregowej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i drogową*.

Stosownie do przepisu art. 90 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*, w dniu 14 lutego 2025 r. Rada Miejska w Krzepicach przekazała organowi nadzoru uchwałę nr 11.101.2025 z dnia 13 lutego 2025 r., a w dniu 21 lutego 2025 r. Wojewoda otrzymał dokumentację odzwierciedlającą przebieg postępowania zakończonego podjęciem niniejszej uchwały, celem dokonania oceny zgodności tej uchwały z prawem.

W dniu 12 marca 2025 r. Wojewoda Śląski wszczął postępowanie nadzorcze, o czym zawiadomił Radę Miejską w Krzepicach, informując ją jednocześnie o możliwości złożenia wyjaśnień.

Pismem nr GKR.670.0001.2024 z dnia 14 marca 2025 r. Burmistrz Krzepic złożył wyjaśnienia w zakresie zarzutów wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności *uchwały* ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy *uchwały* i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie. Zastosowanie w niniejszej sprawie znajduje więc 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; zwanej dalej: *ustawą o zmianie*), wskazujący, że do spraw dotyczących opracowania i uchwalania uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej, o których mowa w przepisach

ustawy zmienianej w art. 45, albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, stosuje się przepisy dotychczasowe.

W trakcie prowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z naruszeniem przepisów art. 5 ust. 3, art. 8 ust. 1 pkt 2 oraz art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b 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 z uwzględnieniem art. 70 ust. 2 ustawy o zmianie; zwanej dalej: *specustawą mieszkaniową*) oraz § 6, § 25, w związku z § 141, § 82, § 85 ust. 1 i § 86 *Zasad techniki prawodawczej*, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *Zasad techniki prawodawczej* (Dz. U. z 2016 r., poz. 283; zwane dalej: *Zasady techniki prawodawczej*), w następującym zakresie.

1. *Specustawa mieszkaniowa* określa między innymi zasady oraz procedury przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Art. 5 ust. 3 *specustawy mieszkaniowej* odnosi się do inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, które realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że te inwestycje są zgodne z planem ogólnym gminy. Natomiast w tym przypadku, warunkiem koniecznym, by zrealizować inwestycje niezgodne z planem miejscowym, jest ich niesprzeczność z obowiązującym na terenie gminy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W § 5 pkt 7 *uchwały zmienianej* (nr 29.229.2021 z dnia 6 lipca 2021 r.), Rada Miejska w Krzepicach stwierdziła, że *inwestycja nie jest sprzeczna z obowiązującym na tym terenie Studium uwarunkowań gminy Krzepice podjętym Uchwałą Nr 36.285.2013 z dnia 14 sierpnia 2013 roku w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań gminy Krzepice.*

Natomiast analiza *uchwały zmieniającej* (nr 11.101.2025 z dnia 13 lutego 2025 r.) wykazała, że naruszono art. 5 ust. 3 *specustawy mieszkaniowej* poprzez następujące zapisy tej uchwały:

- 1) § 1 pkt 4, zgodnie z którym § 5 ust. 2 *uchwały zmienianej* otrzymuje brzmienie:

Planowana inwestycja obejmuje budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługową lub handlową o wysokości do trzech kondygnacji nadziemnych (w tym poddasze użytkowe), czterech budynków mieszkalnych wielorodzinnych o wysokości do trzech kondygnacji nadziemnych (w tym poddasze użytkowe), wraz z garażem wielostanowiskowym, o wysokości jednej kondygnacji nadziemnej. Pierwsze trzy budynki, licząc od wjazdu na teren posiadają w sumie 32 lokale mieszkalne I część usługową lub handlową w parterze I piwnicy pierwszego z nich. Kolejne dwa budynki posiadają w sumie sześćdziesiąt lokali mieszkalnych. Budynki te posiadają garaże podziemne.

- 2) § 1 pkt 12 odnoszący się do § 7 ust. 4 pkt 2 *uchwały zmienianej*, w którym określono planowany sposób zagospodarowania terenu oraz charakterystykę zabudowy, nadając mu nowe brzmienie: *cztery budynki mieszkalne wielorodzinne o wysokości do trzech kondygnacji nadziemnych (w tym poddasze użytkowe), w tym dwa z nich posiadać będą garaże podziemne.*

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Krzepice (podjęte uchwałą nr 36.285.2013 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 14 sierpnia 2013 r., zmienione uchwałą nr 64.472.2024 z dnia 27 lutego 2024 r.; zwane dalej: *Studium*) w rozdziale 2 pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z określeniem zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych wraz kierunki zagospodarowania przestrzennego w 2.2 pn. Strefy polityki przestrzennej w strefie I – tereny zabudowy mieszkaniowej opisuje Tereny rozwojowe dla zabudowy mieszkaniowej o cechach i standardach osiedlowych – Kierunki i zasady zagospodarowania: (...).*

3. Zainwestowanie nowych terenów zgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, uwzględniającymi następujące zasady:

- **zalecany charakter zabudowy budynkami szeregowymi i małymi domami mieszkalnymi o wysokości do dwóch kondygnacji z ewentualnym poddaszem użytkowym** (*Studium*, str. 39).

Przedmiotowa uchwała, zmieniająca uchwałę nr 29.229.2021 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 6 lipca 2021 r., wprowadza natomiast 4 kondygnacje: 3 kondygnacje nadziemne i 1 kondygnację podziemną zgodnie z załączoną przez inwestora do wniosku z dnia 18.11.2024 r. – koncepcją urbanistyczno-architektoniczną.

Wojewoda Śląski nie podziela stanowiska przedstawionego w wyjaśnieniach Burmistrza Krzepic (pismo z dnia 14.03.2025 r.) jakoby charakter zabudowy, w tym liczbę kondygnacji, poprzez użyty zwrot *zalecany* przedstawia *jedynie sugestie i życzenia, opisujące pożądaną stan rzeczy, bez mocy wiążącej*.

W przedmiotowym *Studium* brak definicji – **małych domów mieszkalnych** oraz wyjaśnienia jak należy interpretować użyte w *studium* pojęcie **kondygnacji**, czy odnosi się tylko do kondygnacji nadziemnych, czy wszystkich, łącznie z podziemnymi. Należy zauważyć, że w innym miejscu *Studium*, przy opisywaniu w ramach strefy I – terenów zabudowy mieszkaniowej – *Tereny rozwojowe dla zabudowy mieszkaniowej o niskiej intensywności* – wskazano: *teren dopuszczony do zabudowy niskiej o wysokości do dwu kondygnacji nadziemnych i do ok. 10 m npt* (*Studium*, str. 40). Zatem to ustalenie wskazuje, że gdy *Studium* zawiera regulacje dotyczące jedynie kondygnacji nadziemnych, to wyrażnie ten fakt wskazuje. Nie można dowolnie odczytywać zapisów *Studium*, w zależności od występujących okoliczności. Tym bardziej, że przepisy powszechnie obowiązujące – § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1225), wskazują, że kondygnacja to *pozioma część budynku, zawarta pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne*. Kondygnacje dzielimy na nadziemne i podziemne, a przez kondygnację nadziemną należy rozumieć każdą kondygnację niebędącą kondygnacją podziemną (§ 3 pkt 18 wyżej wskazanego rozporządzenia). Również słownikowa definicja kondygnacji (*każdy z poziomów, na jakie podzielona jest budowla* – Słownik Języka Polskiego PWN) nie daje podstaw do ograniczania postanowień *Studium*, w strefie I – tereny zabudowy mieszkaniowej, obejmujących przestrzeń, na której realizowana będzie przedmiotowa inwestycja mieszkaniowa, jedynie do kondygnacji nadziemnych.

Zatem ustalenia zawarte w *uchwale zmieniającej* (nr 11.101.2025 z dnia 13 lutego 2025 r.):

1) § 1 pkt 4, gdzie dla dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych określono wysokość *do trzech kondygnacji nadziemnych (w tym poddasze użytkowe)*, dodatkowo zaplanowano kondygnację podziemną na garaże podziemne – w sumie cztery kondygnacje,

2) § 1 pkt 12, gdzie powtórzono zapis, dla czterech budynków mieszkalnych wielorodzinnych wysokość *do trzech kondygnacji nadziemnych (w tym poddasze użytkowe)*, z czego dla dwóch budynków mieszkalnych wskazano dodatkową kondygnację podziemną na garaże podziemne, potwierdzając, że mowa – w sumie o czterech kondygnacjach – są sprzeczne z przywołanym *Studium*, które określa *wysokość zabudowy budynkami szeregowymi i małymi domami mieszkalnymi do dwóch kondygnacji z ewentualnym poddaszem użytkowym*.

Tym samym wskazane przepisy uchwały nr 11.101.2025 z dnia 13 lutego 2025 r. (§ 1 pkt 4 i § 1 pkt 12) naruszają przepisy art. 5 ust. 3 *specustawy mieszkaniowej*.

2. Punktem wyjścia w przygotowaniu, a następnie realizacji inwestycji mieszkaniowej jest koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, o której mowa w art. 6 *specustawy mieszkaniowej*. Uzasadnia ona rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana. Do wspomnianej koncepcji załącza się *wizualizację proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu* (art. 6 ust. 3 *specustawy mieszkaniowej*; w *uchwale* zmienianej stanowi załącznik nr 3). Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, powinna zawierać informacje w zakresie (art. 6 ust. 2 *specustawy mieszkaniowej*):

- 1) struktury funkcjonalnej zabudowy i zagospodarowania terenu, w szczególności określenie podstawowych funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 2) układu urbanistycznego zespołów zabudowy i kompozycji architektonicznej obiektów o funkcji podstawowej;
- 3) przebiegu głównych elementów sieci uzbrojenia terenu oraz dróg publicznych i wewnętrznych niezbędnych dla obsługi proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 4) etapów realizacji proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu;

5) powiązania przestrzennego planowanej inwestycji z terenami otaczającymi.

W przepisie art. 8 ust. 1 *specustawy mieszkaniowej* ustawodawca wymienia, jakie obligatoryjne elementy powinna zawierać uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. I tak, w art. 8 ust. 1 pkt 2 wskazuje na *granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową* (przedstawiane są w formie graficznej – na kopii mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku, na kopii mapy ewidencyjnej, przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmującej teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:1000 lub większej – art. 7 ust. 7 pkt 1 *specustawy mieszkaniowej*). Ponadto, stosownie do w art. 8 ust. 1 pkt 8 lit. b, uchwała powinna opisywać *charakterystykę inwestycji mieszkaniowej*, obejmującą określenie między innymi *planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia projektowanych obiektów budowlanych, przedstawione w formie opisowej i graficznej*.

W § 1 uchwały nr 11.101.2025 opisano, jakie zmiany wprowadza Rada Miejska w Krzepicach do uchwały nr 29.229.2021 z dnia 6 lipca 2021 r., w tym między innymi wskazując, w pkt 1 tego paragrafu, że § 1 uchwały *zmienianej* otrzymuje brzmienie: *Na ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługową lub handlową, budowie czterech budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz budowie budynku garażowego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i drogową składają się ustalenia zawarte w treści niniejszej uchwały wraz z następującymi załącznikami:*

- 1) *Załącznik nr 1 – Granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową w skali 1:1000.*
- 2) *Załącznik nr 2 – Sposób zagospodarowania terenu objętego inwestycją mieszkaniową w skali 1:1000.*
- 3) *Załącznik nr 3 – Charakterystyka zabudowy – wizualizacja.*

Natomiast w § 2 uchwały *zmieniającej* ustalono: *Pozostała treść uchwały nie ulega zmianie.*

Uchwała nr 11.101.2025 ma dołączone trzy nowe załączniki (załączniki ponumerowane od 1 do 3), które przedstawiają treść graficzną zdecydowanie odmienną od treści zawartej na załącznikach nr 1-3, będących elementami *uchwały zmienianej*.

Do projektów uchwał stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w § 6 oraz § 25 w związku z § 141 *Zasad techniki prawodawczej*, które nakazują, aby przepisy redagowane były dokładnie, i w ten sposób, by intencje prawodawcy wyrażone były w sposób zrozumiały dla adresatów. Ponadto do nowelizacji uchwał, w tym do analizowanej uchwały, zastosowanie mają również przepisy zawarte w Dziale II *Zasad techniki prawodawczej*, między innymi § 82, zgodnie z którym zmiana (nowelizacja) uchwały polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu wskazanych w niej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Należy jednocześnie zauważyć, że przepisy uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany (§ 85 ust. 1 *Zasad techniki prawodawczej*). Dalej § 86 wskazuje, że zmiana uchwały nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana).

Należy zauważyć, że bez literalnego i jednoznacznego wskazania w tekście *uchwały zmieniającej* sformułowań dotyczących – zmiany, bądź uchylenia, bądź zastąpienia – załączników nr 1, 2, 3 załączonych do *uchwały zmienianej*, samo techniczne dołączenie do *uchwały zmieniającej* nowych załączników nr 1, 2, 3, jest niewystarczające i narusza wyżej przywołane przepisy *Zasad techniki prawodawczej*. Tym bardziej, że w § 2 *uchwały zmieniającej* wskazano, że pozostała treść uchwały (rozumiana również jako treść graficzna w formie wspomnianych załączników graficznych) nie ulega zmianie. W efekcie poprzez wprowadzone zapisy § 1 *uchwały zmieniającej* została zmieniona treść uchwały nr 29.229.2021, ale bez zmiany jej załączników graficznych, z którymi jest nierozzerwalnie związana tematycznie. Zatem Rada Miejska w Krzepicach przyjmując uchwałę nr 11.101.2025, która zmienia uchwałę nr 29.229.2021, doprowadziła do powstania zapisów wewnętrznie sprzecznych ze sobą (brak spójności pomiędzy tekstem uchwały a załącznikami graficznymi), skutkiem czego doprowadzono do braku wewnętrznej spójności między częścią tekstową a częścią graficzną *uchwały zmienianej* – nr 29.229.2021 z dnia 6 lipca 2021 r.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Krzepicach Nr 11.101.2025 z dnia 13 lutego 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr 29.229.2021 Rady Miejskiej w Krzepicach z dnia 6 lipca 2021 roku w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej: *Budowa jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią handlową na parterze, budowa pięciu budynków mieszkalnych wielorodzinnych,*

budowa 52 garaży w zabudowie szeregowej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i drogową, narusza wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym 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 Miejskiej w Krzepicach 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 Miejskiej w Krzepicach.

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.