



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.40.15.2025.KP

Wrocław, 26 listopada 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

§ 2. uchwały Nr 208.XXVIII.2025 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 12 listopada 2025 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie budynków mieszkalnych w zabudowie wielorodzinnej wraz z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną na działkach numer: 22/3, 22/9, 22/8, 22/4, 22/5 i 22/7 (AM-1, obr. 0020) w Jeleniej Górze (jednostka ewidencyjna 026101_1).

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry na sesji w dniu 12 listopada 2025 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym 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 2024 r. poz. 195 ze zm.), podjęła uchwałę nr 208.XXVIII.2025 w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie budynków mieszkalnych w zabudowie wielorodzinnej wraz z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną na działkach numer: 22/3, 22/9, 22/8, 22/4, 22/5 i 22/7 (AM-1, obr. 0020) w Jeleniej Górze (jednostka ewidencyjna 026101_1), zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 17 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), polegającym na skierowaniu uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Mocą przedmiotowej uchwały Rada Miejska Jeleniej Góry, realizując kompetencję określoną w art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, odmówiła ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie budynków mieszkalnych w zabudowie wielorodzinnej wraz z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną na działkach numer: 22/3, 22/9, 22/8, 22/4, 22/5 i 22/7 (AM-1, obr. 0020) w Jeleniej Górze (jednostka ewidencyjna 026101_1).

W § 2 uchwały Rada postanowiła, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W tym kontekście organ nadzoru zauważa, że o zasadności skierowania konkretnej uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym rozstrzyga art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W przedmiotowym przypadku, publikacja uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego byłaby uzasadniona, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. Jako źródła prawa powszechnie obowiązującego mogą one regulować postępowanie wszystkich kategorii adresatów (obywateli, organów, organizacji publicznych i prywatnych, przedsiębiorców) – tak też Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2391/16.

Przedmiotowa uchwała nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego, nie zawiera bowiem w swojej treści norm o charakterze abstrakcyjnym, które odnosiłyby się do bliżej nieokreślonych adresatów. Nie spełnia również warunku generalności zawartych w niej norm. Uchwała nie nakłada na żadne podmioty obowiązków, nie stanowi również o nadaniu jakichkolwiek uprawnień.

Ponadto trzeba także zauważyć, że ani ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ani też ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących nie zawierają przepisu o charakterze szczególnym, który nakazywałby publikację uchwały podjętej w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Warto w tym miejscu wskazać na odmienność kwestionowanej uchwały w stosunku do uchwały, która również może być podjęta na podstawie art. 7 ust. 4 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, a mianowicie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. W stosunku do uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej ustawodawca bowiem wprost w art. 8 ust. 2 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących wskazał, że uchwała o ustaleniu lokalizacji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jednocześnie ustawodawca nie zawarł podobnego zapisu w ustawie odnoszącego się do uchwały w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Mając na względzie powyższe, zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego, ani nie podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie przepisu szczególnego. Tym samym przepis wskazujący, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska