



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.139.1.2025.KP

Wrocław, 11 grudnia 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

§ 4. we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXI/104/2025 Rady Miejskiej w Świerzawie z dnia 27 listopada 2025 r. tytuł uchwały: Sprzeciw wobec planowanej eksploatacji złoża "Jurczyce".

Uzasadnienie

Rada Miejska w Świerzawie podczas sesji w dniu 27 listopada 2025 r., działając na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę nr XXI/104/2025 tytuł uchwały: Sprzeciw wobec planowanej eksploatacji złoża "Jurczyce", zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” 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 ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Świerzawie wyraziła sprzeciw wobec planowanej eksploatacji złoża „Jurczyce I” oraz poprowadzenia tranzytu urobku przez miejscowości Gminy Świerzawa z uwagi na negatywny wpływ tych działań na jakość życia mieszkańców gminy, dobra materialne, bezpieczeństwo w ruchu drogowym i pieszym, zdrowie mieszkańców, środowisko przyrodnicze, walory turystyczne i krajobrazowe regionu. Zgodnie z §4 uchwały: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”.

W tym miejscu podkreślenia wymaga, że art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, przywołany w podstawie prawnej analizowanej uchwały, nie stanowi upoważnienia do podjęcia przez radę gminy uchwały dotyczącej sprzeciwu wobec planowanej inwestycji. Na podstawie art. 41a ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy podejmuje uchwałę określającą szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty. Uchwała taka stanowi akt prawa miejscowego i w związku z tym podlega publikacji w dzienniku urzędowym.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, organy stanowiące gminy posiadają kompetencję do wyrażania swoich stanowisk czy też opinii, a ponieważ są to organy kolegialne, więc takie stanowiska czy opinie wyrażane powinny być właśnie w formie uchwały. Jednak uchwały tego rodzaju, tzw. uchwały intencyjne nie stanowią w żadnym wypadku aktów prawa miejscowego i nie podlegają publikacji w dzienniku urzędowym.

Obowiązek opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały rady gminy ustawodawca przewidział w szczególności w sytuacjach, gdy ma ona charakter aktu prawa

miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych) oraz gdy stanowią tak przepisy szczególne (art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Pozostałe przypadki przewidziane w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie znajdują zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego, to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały, to nic innego, jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia.

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.

Tymczasem uchwała Rady Miejskiej w Świerzawie nie zawiera cech aktu abstrakcyjnego. Analizowana uchwała ma charakter intencyjny, co oznacza, że wyraża ona stanowisko organu stanowiącego gminy w stosunku do planowanej eksploatacji złoża na terenie Gminy Świerzawa. Zatem przedmiotowa uchwała nie może zostać uznana za akt prawa miejscowego.

Nie istnieje także inny przepis szczególny, w kontekście wymogu wskazanego w art. 13 pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wymagający ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał dotyczących przeprowadzenia jednorazowych, konkretnych konsultacji społecznych.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §4 we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” analizowanej uchwały, który został podjęty z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W związku ze stwierdzeniem nieważności §4 we fragmencie: „po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały, należy uznać, że akt ten wszedł w życie z dniem podjęcia.

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