



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.139.2.2026.KP

Wrocław, 13 stycznia 2026 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 4. we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego” uchwały Nr XXIII/113/2025 Rady Miejskiej w Świerzawie z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie podziału sołectwa Nowy Kościół i utworzenia sołectwa Różana.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Świerzawie, na sesji w dniu 29 grudnia 2025 r., podjęła uchwałę nr XXIII/113/2025 w sprawie podziału sołectwa Nowy Kościół i utworzenia sołectwa Różana, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 stycznia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie §4 we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia 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 publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Analizowaną uchwałą Rada Miejska w Świerzawie postanowiła o podziale sołectwa Nowy Kościół i utworzenia sołectwa Różana, poprzez wyłączenie ul. Różana z sołectwa Nowy Kościół. W §4 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2026 r. Zdecydowano zatem o wejściu w życie tego aktu w trybie publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Przede wszystkim należy zauważyć, że treść badanej uchwały dotyczy wewnętrznej struktury organizacyjnej gminy. Podział i tworzenie sołectwa nie mogą zostać uznane za akt prawa miejscowego, bowiem są to akty kierownictwa wewnętrznego danej jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest skierowanie badanego aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jak uczyniono to w §4 uchwały. 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 nie 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.

Wskazać należy, że treść analizowanej uchwały nie spełnia powyższych kryteriów. Uchwała Rady Miejskiej w Świerzawie jest aktem deklaratoryjnym stwierdzającym dokonanie podziału sołectwa i utworzenie nowego sołectwa. Z uchwały nie wynikają bezpośrednio żadne prawa i obowiązki dla mieszkańców gminy, co wskazuje na brak przymiotu generalności. W przedmiotowej uchwale stwierdza się jedynie fakt dokonania podziału sołectwa i utworzenia, wskutek tego podziału, innego sołectwa. Tego rodzaju uchwała podlega jednorazowemu skonsumowaniu. Istnienie po stronie Gminy, a przede wszystkim wykonującego uchwałę Burmistrza Gminy Świerzawa, obowiązków związanych z przedmiotową uchwałą nie nadaje jej waloru abstrakcyjności. Prawa i obowiązki mieszkańców sołectwa stosowane wielokrotnie będą wpływały dopiero z uchwały ustrojowej, tj. aktu normatywnego, jakim jest statut jednostki pomocniczej. Natomiast przedmiotowa uchwała jest zatem aktem jednorazowego wykonania i nie podlega publikacji w świetle art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwestie ustrojowe sołectw rozstrzygać będą ich statuty. Zwrócić należy uwagę na art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. Podstawę prawną dla wydania aktu prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju jednostek pomocniczych stanowi art. 35 ustawy o samorządzie gminnym.

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 podziału i tworzenia jednostek pomocniczych gminy.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności §4 uchwały we fragmencie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego”, 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 przedmiotowego fragmentu §4 analizowanej uchwały, należy uznać, że akt ten wejdzie w życie z dniem 1 maja 2026 r.

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