



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.74.6.2026.MC

Wrocław, 22 lipca 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 3. uchwały Nr XXX/234/2026 Rady Gminy Malczyce z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na terenie gminy Malczyce.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2026 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (2025 r., poz. 1754. ze zm.) oraz w związku z art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023, poz. 1688), Rada Gminy Malczyce podjęła uchwałę Nr XXX/234/2026 w sprawie wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na terenie gminy Malczyce.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 8 lipca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 3 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 Gminy Malczyce, 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 osiedla domków jednorodzinnych na dz. ew. 21 w obrębie Malczyce przez inwestora Kamil Kozera, zam. ul. Polna 2A, 44-120 Paczyna.

W §3 uchwały Rada Gminy Malczyce 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., 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 odmienną kwestionowaną uchwałę 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 jest aktem 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.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska