



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 stycznia 2025 r.

WP-R.4131.1.2025

Rada Gminy Wieniawa

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2024, poz. 1465, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII.4.2024 Rady Gminy Wieniawa z dnia 18 grudnia 2024 r. *w sprawie zmiany uchwały Nr XXIV.4.2021 Rady Gminy Wieniawa z dnia 25 lutego 2021 roku w sprawie zmiany statutu Centrum Usług Wspólnych Gminy Wieniawa nadanego uchwałą Nr XIV.14.2019 Rady Gminy w Wieniawie z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej pod nazwą Centrum Usług Wspólnych Gminy Wieniawa oraz nadania jej statutu.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 grudnia 2024 r. Rada Gminy Wieniawa podjęła uchwałę Nr VII.4.2024 *w sprawie zmiany uchwały Nr XXIV.4.2021 Rady Gminy Wieniawa z dnia 25 lutego 2021 roku w sprawie zmiany statutu Centrum Usług Wspólnych Gminy Wieniawa nadanego uchwałą Nr XIV.14.2019 Rady Gminy w Wieniawie z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej pod nazwą Centrum Usług Wspólnych Gminy Wieniawa oraz nadania jej statutu.*

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością gminną, w dniu 20 grudnia 2024 r. Rada jako podstawę prawną podjętej uchwały wskazała art. 18 ust. 1 w zw. z art. 10a, 10b ust. 1 i 2 ustawy z dnia

8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* oraz art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*. Pismem z dnia 10 stycznia 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Gminy Wieniawa o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr VII.4.2024.

W ocenie organu nadzoru, uchwała istotnie narusza prawo, zgodnie z argumentacją określoną poniżej.

Rada Gminy w § 1 uchwały wskazała: *W statucie Centrum Usług Wspólnych stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXIV.4.2021 Rady Gminy Wieniawa z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmiany statutu Centrum Usług Wspólnych Gminy Wieniawa dokonuje się następujących zmian (...).* Następnie, w § 3 uchwały zapisano: *Traci moc uchwała Nr XXIV.4.2021 Rady Gminy Wieniawa z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie zmiany statutu Centrum Usług Wspólnych Gminy Wieniawa nadanego uchwałą Nr XIV.14.2019 Rady Gminy w Wieniawie z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia samorządowej jednostki organizacyjnej pod nazwą Centrum Usług Wspólnych Gminy Wieniawa oraz nadania jej statutu.*

Regulacje § 1 i 3 uchwały Nr VII.4.2024 istotnie naruszają prawo. Pomiedzy wskazanymi przepisami zachodzi sprzeczność, ponieważ kwestionowana uchwała zmienia uchwałę Nr XXIV.4.2021, a następnie w § 3 tę samą uchwałę uchyla.

Naruszenie prawa polega również na tym, że uchwałą Nr VII.4.2024 dokonano zmian w uchwale Nr XXIV.4.2021 Rady Gminy Wieniawa z dnia 25 lutego 2021 r., mocą której wcześniej dokonano zmiany statutu Centrum Usług Wspólnych, nadanego uchwałą Nr XIV.14.2019 z dnia 27 listopada 2019 r. Tym samym uchwała Nr XXIV.4.2021 skonsumowała się w dniu jej wejścia w życie, zatem każda kolejna zmiana, w tym uchylenie, powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, tj. w tym przypadku do uchwały Nr XIV.14.2019, nie zaś do uchwał zmieniających tę uchwałę.

Rada Gminy Wieniawa w sposób nieuprawniony wyeliminowała z obrotu prawnego uchwałę Nr XXIV.4.2021, czym istotnie naruszyła prawo. Uchylenie bowiem uchwały nowelizującej wcześniejszy akt jest bezprzedmiotowe. Zgodnie bowiem z § 141 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) - dalej: *ZTP*, do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II *ZTP*. W związku z tym, zastosowanie znajdzie § 90 *ZTP*.

We wskazanym przepisie wyrażono zasadę dotyczącą ustalania wersji tekstu aktu zmieniającego, do której trzeba odnosić projektowane przepisy zmieniające. Zasada ta jest stosunkowo prosta - zmienia się tekst obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Oznacza to, że tekst pierwotny zmienia się tylko przy pierwszej nowelizacji danego aktu. Jeśli akt był zmieniany - zmienia się tę wersję tekstu, która uwzględnia zmiany, które weszły do dnia wejścia w życie przepisów zmieniających łącznie. Jeśli ogłoszono tekst jednolity danego aktu - zmienia się tę wersję tekstu, a jeśli była ona zmieniana - wersję uwzględniającą zmiany, które weszły do dnia wejścia w życie przepisów zmieniających łącznie. Zmienia się tekst aktu zmieniającego, a nie tekst aktu zmieniającego (G. Wierczyński [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2016).

Ponadto, zgodnie z § 91 ZTP, nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust.1). W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znówelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających (ust.3).

Reasumując, skoro przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Jak wskazuje się w orzecznictwie i doktrynie, przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują (zob. np. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008, nr 8, poz. 149). Z tego powodu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. § 91 ust. 1 i § 93 ust. 4 ZTP). W szczególności uchylenie przepisów zmieniających lub uchylających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie "wycofania" zmian, które one wprowadziły, ani nie przywraca mocy przepisom przez nie uchylonym (*abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*). Tylko uchylenie przepisów zmieniających bądź uchylających w okresie ich *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku (zob. G. Wierczyński [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2016).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 września 2012 r., wskazał, że: *Nowelizacja uchwały powinna odnosić się do pierwotnej uchwały podjętej w danej sprawie, ponieważ przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek*

wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (sygn. akt III SA/Wr 317/12).

Ponadto Rada Gminy Wieniawa, uchylając uchwałę zmieniającą, naruszyła zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Ponadto, w § 4 uchwały Rada Gminy Wieniawa przyjęła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.*

W ocenie organu nadzoru, analiza uchwały prowadzi do wniosku, że nie spełnia ona kryteriów, które kwalifikowałyby ją do kategorii aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z 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) – dalej: *u.o.a.n.* w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy (pkt 2) oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Ogłoszeniu zatem w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają jedynie takie uchwały, które stanowią akty prawa miejscowego lub, gdy o ich ogłoszeniu stanowi przepis szczególny.

Uchwały podejmowane w sprawach dotyczących zapewnienia wspólnej obsługi jednostek wskazanych w art. 10a i 10b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, nie stanowią aktów prawa miejscowego, gdyż nie zawierają norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz nie kształtują praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym wskazuje się, iż *uchwała rady gminy w sprawie organizacji wspólnej obsługi przez Urząd Gminy nie jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji RP i art. 40 SamGminU, ale jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Jak już podnoszono w orzecznictwie sądów administracyjnych, przepis art. 10a i art. 10b SamGminU nie może stanowić podstawy do podjęcia aktu prawa miejscowego, gdyż w jego granicach nie mieści się upoważnienie do podjęcia przepisów powszechnie obowiązujących, nakładających na szerszy krąg podmiotów obowiązki i prawa* (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 lutego 2021 r. sygn. akt: II SA/Ke 1025/20 i powołane tam orzecznictwo).

W ocenie organu nadzoru również przyjęta w § 1 ust. 3 uchwały regulacja, w której wskazano, że: *Tekst jednolity statutu stanowi załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały*, jest wadliwa i uchybia regułom ogłaszania tekstów jednolitych, określonym w art. 16 ust. 3 i 4 *u.o.a.n.* Zgodnie bowiem z treścią art. 16 ust. 3 *u.o.a.n.* teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego. Stosownie zaś do treści art. 16 ust. 4 *u.o.a.n.*, tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.

Ponadto, ogłoszenie tekstu jednolitego możliwe jest tylko w stosunku do przepisów, które już obowiązują. Takie stanowisko wyraził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., w którym wskazał, że: *Teksty jednolite aktów prawnych ogłasza, a nie uchwała, organ właściwy do wydania aktu normatywnego – czyli w przypadku gminy rada gminy. Oznacza to, że rada gminy może jedynie podjąć uchwałę w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały, ale dopiero w sytuacji podjęcia i wejścia w życie uchwały w przedmiocie częściowej zmiany uchwały* (sygn. akt II SA/Gl 630/10).

Art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi: *Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia.* Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwa: *Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. akt III OSK 1358/22).

Biorąc pod uwagę opisane powyżej okoliczności faktyczne i prawne Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że uchwała Rady Gminy Wieniawa nr VII.4.2024 istotnie narusza prawo i jako sprzeczna z prawem, jest w całości nieważna.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Wojewody Mazowieckiego.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze, z dniem jego doręczenia, wstrzymuje wykonanie uchwały w całości, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/