



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 czerwca 2026 r.

WP-I.4131.148.2026

**Rada Powiatu  
Warszawskiego Zachodniego**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.p”

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV/143/2026 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/94/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 18 września 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego - Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach oraz nadania Statutu, zmienionej następnie uchwałą Nr IX/106/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/94/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 18 września 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego - Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach oraz nadania Statutu, zmienionej następnie uchwałą Nr XI/126/2026 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/94/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 18 września 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego - Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach oraz nadania Statutu, zmienionej uchwałą Nr IX/106/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 30 października 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego - Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach oraz nadania Statutu **w części § 2 ust. 2** uchwały, który stanowi, że: „2. Statut Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach otrzymuje tekst jednolity stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.” **oraz załącznika** zatytułowanego: „STATUT POWIATOWEGO ZAKŁADU AKTYWNOŚCI ZAWODOWEJ W BRAMKACH”.

**Uzasadnienie**

W dniu 28 maja 2026 r. Rada Powiatu Warszawskiego Zachodniego podjęła uchwałę Nr XIV/143/2026 w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/94/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 18 września 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu

*budżetowego - Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach oraz nadania Statutu, zmienionej następnie uchwałą Nr IX/106/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/94/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 18 września 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego - Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach oraz nadania Statutu, zmienionej następnie uchwałą Nr XI/126/2026 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VIII/94/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 18 września 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego - Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach oraz nadania Statutu, zmienionej uchwałą Nr IX/106/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 30 października 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego - Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach oraz nadania Statutu, zwaną dalej „uchwałą zmieniającą”.*

Jako podstawę prawną w uchwale wskazano art. 4 ust. 1 pkt 3 i 5 oraz art. 12 pkt 11 u.s.p. oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę powiatu uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 1 czerwca 2026 r. Pismem z dnia 11 czerwca br. znak WP-I.4131.148.2026 organ nadzoru zawiadomił Radę Powiatu Warszawskiego Zachodniego o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu dokonała zmiany uchwały Nr VIII/94/2025 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 18 września 2025 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego - Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach oraz nadania Statutu, zwanej dalej „uchwałą zmienianą”.

Rada postanowiła w § 2 ust. 2 uchwały zmieniającej, że: „2. Statut Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach otrzymuje tekst jednolity stanowiący załącznik do niniejszej uchwały.”.

Zasady tworzenia tekstu jednolitego aktu prawnego reguluje art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych

(Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zwanej dalej: „u.o.a.n.”. Zgodnie z tym przepisem 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. W myśl art. 16 ust. 4 u.o.a.n., tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono.

Uszczegółowienie powyższych regulacji znajduje się w przepisach Działu III *Tekst jednolity* w ramach § 98 – 110 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), zwanego dalej „ZTP”. Zgodnie z ZTP tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu, przy czym zamieszcza się w nim również zmiany ogłoszone

w dzienniku urzędowym odpowiednio do dnia określonego w obwieszczeniu albo do dnia wydania tego obwieszczenia, które wejdą w życie odpowiednio po dniu określonym w obwieszczeniu albo po dniu wydania obwieszczenia (vide § 100a ZTP).

Tekst jednolity to urzędowa wersja tekstu ujednoliconego, czyli takiego tekstu aktu prawnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących dany akt. Od zwykłych tekstów ujednoliconych (np. takich, jakie są zawarte w systemach informacji prawnej lub w różnego rodzaju zbiorach przepisów) teksty jednolite odróżnia to, że są one opracowywane przez organ ustawowo do tego upoważniony i ogłaszane w sposób urzędowy. Te dwie cechy powodują, że teksty jednolite objęte są domniemaniem prawidłowości i stanowią wyłączny punkt odniesienia dla stosowania danego aktu prawnego (orzeczenie

TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK 1997, nr 1, poz. 2).

Ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia, zaś tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia (vide § 101 ZTP). W obwieszczeniu w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu aktu prawa miejscowego przytacza się przepis ustawy upoważniającej do ogłoszenia tekstu jednolitego i tytuł aktu prawa miejscowego, którego tekst jednolity jest ogłaszany, a ponadto wymienia się: akty prawa miejscowego, które wprowadziły zmiany do pierwotnego tekstu tego aktu prawa miejscowego albo jego ostatniego tekstu jednolitego; prawomocne rozstrzygnięcia nadzorcze lub orzeczenia sądów administracyjnych stwierdzające nieważność przepisów tego aktu prawa miejscowego, a także orzeczenia Trybunału

Konstytucyjnego stwierdzające niezgodność przepisów aktu prawa miejscowego z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej; obwieszczenia o sprostowaniu błędów dotyczące tekstu tego aktu prawa miejscowego (vide § 103 ust. 1b ZTP). W obwieszczeniu zamieszcza się także treść przepisów zmieniających zawartych w uchwale, której tekst jednolity jest ogłaszany, oraz treść przepisów o wejściu w życie i przepisów epizodycznych, przejściowych i dostosowujących uchwał zmieniających uchwałę, której tekst jednolity jest ogłaszany, jeżeli mają one związek z wprowadzanymi do tej uchwały zmianami (vide § 103 ust. 2 ZTP). W myśl § 110 ZTP przytoczone przepisy stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa, a więc także do aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Samo obwieszczenie pełni bardzo ważną funkcję, zawiera bowiem zarówno pełną informację o aktach prawnych, które zostały uwzględnione przy opracowywaniu tekstu jednolitego, jak też treść przepisów, których tekst jednolity nie obejmuje. Należy podkreślić, że organem wydającym tekst jednolity aktów prawa miejscowego jest rada, więc to ona, co do zasady, powinna podjąć uchwałę o jego zatwierdzeniu (obwieszczenia i tekstu). Uchwała o zatwierdzeniu obwieszczenia nie stanowi aktu prawa miejscowego i ma charakter wyłącznie informacyjny i porządkowy.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że charakter prawny instytucji tekstu jednolitego, polega na podaniu do publicznej wiadomości, poprzez ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym, aktualnej, na dzień ogłoszenia tego tekstu, treści aktu normatywnego, który został zmieniony. Zważywszy na kształtujące tę instytucję prawne uwarunkowania, a także towarzyszące im wypowiedzi doktryny oraz judykatury, przyjęć należy, iż tekstem jednolitym jest ogłoszony przez upoważniony do tego organ władzy publicznej tekst zmienionego wcześniej aktu normatywnego, którego treść uwzględnia dokonane w nim zmiany (tak: Błachut Michał, Gromski Włodzimierz, Kaczor Jacek; 2008 r. Technika prawodawcza. Warszawa: C.H. Beck, str. 116).

Załączenie do uchwały zmieniającej tekstu jednolitego Statutu, jak to uczyniono w badanej uchwale, jest sprzeczne z przepisami prawa z dwóch względów.

Po pierwsze, nie zachowano przewidzianych przez przepisy wymogów co do formy takiego aktu. W omawianym przypadku nie przybrał on formy właściwie sporządzonego obwieszczenia wraz z załącznikiem, a stanowi jedynie załącznik do uchwały zmieniającej.

Po drugie, przyjęcie w tej samej uchwale zmieniającej tekstu jednolitego uchwały zmienianej jest przedwczesne z uwagi na wymóg sporządzania tekstu jednolitego według

określonego w § 100a ZTP stanu prawnego. Jak słusznie zwrócono uwagę w wyroku WSA w Gliwicach z 24 listopada 2010 r. II SA/GI 630/10, teksty jednolite aktów prawnych ogłasza, a nie uchwała, organ właściwy do wydania aktu normatywnego – czyli w przypadku powiatu rada powiatu. Oznacza to, że rada może jedynie podjąć uchwałę w przedmiocie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały, ale dopiero w sytuacji podjęcia uchwały o zmianie. Dopiero bowiem po dokonaniu tej zmiany powstaje możliwość publikacji jednolitego tekstu uchwały. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, § 2 ust. 2 uchwały zmieniającej oraz załącznik do uchwały zmieniającej naruszają prawo w stopniu istotnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności. Jednocześnie, zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały zmieniającej Statut Powiatowego Zakładu Aktywności Zawodowej w Bramkach stanowi załącznik do niniejszej uchwały, przy czym przedmiotowy Statut nie został oznaczony jako załącznik. W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Powiatowi, w świetle art. 85 ust. 1 u.s.p., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/