



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 21 marca 2024 r.

Poz. 3113

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.75.2024.7**

**WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO**

z dnia 15 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

**orzekam**

nieważność zwrotów:

"nr XLIX/630/2022" i "z dnia 24 lutego 2022 r." w § 1 uchwały nr LXXIII/946/2024 Rady Miejskiej Leszna z dnia 8 lutego 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIX/630/2022 Rady Miejskiej Leszna z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z placu miejskiego - Rynek w Lesznie oraz powierzenia Prezydentowi Miasta Leszna uprawnienia do ustalania wysokości opłat i cen za korzystanie z placu miejskiego – Rynek w Lesznie,

"nr XLIX/630/2022" i "z dnia 24 lutego 2022 r." w tytule ww. uchwały

- ze względu na istotne naruszenie prawa.

**Uzasadnienie**

W dniu 8 lutego 2024 r. Rada Miejska Leszna podjęła uchwałę nr LXXIII/946/2024 w sprawie zmiany uchwały nr XLIX/630/2022 Rady Miejskiej Leszna z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z placu miejskiego - Rynek w Lesznie oraz powierzenia Prezydentowi Miasta Leszna uprawnienia do ustalania wysokości opłat i cen za korzystanie z placu miejskiego – Rynek w Lesznie, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r. poz. 679)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 14 lutego 2024 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Rada Miejska Leszna w dniu 6 lutego 2014 r. podjęła uchwałę nr XXXIV/507/2014 w sprawie w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z placu miejskiego - Rynek w Lesznie oraz powierzenia Prezydentowi Miasta Leszna uprawnienia do ustalania wysokości opłat i cen za korzystanie z placu miejskiego – Rynek w Lesznie, dalej "uchwała zmieniana". "Regulamin korzystania z placu miejskiego - Rynek w Lesznie w zakresie funkcjonowania ogródków wiedeńskich" stanowi załącznik nr 1 do uchwały zmienianej. Uchwała zmieniana była nowelizowana czterokrotnie (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2015 r. poz. 1981 i 3365, z 2021 r. poz. 8454 oraz z 2022 r. poz. 2079). Ostatnią nowelizację dokonano na podstawie uchwały nr XLIX/630/2022 z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXIV/507/2014 Rady Miejskiej Leszna z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z placu miejskiego - Rynek w Lesznie oraz powierzenia Prezydentowi Miasta Leszna uprawnienia do ustalania wysokości opłat i cen za

korzystanie z placu miejskiego - Rynek w Lesznie (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2022 r. poz. 2079), dalej "uchwała zmieniająca".

W § 1 badanej uchwały przyjęto: "W uchwale nr XLIX/630/2022 Rady Miejskiej Leszna z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie określenia zasad i trybu korzystania z placu miejskiego - Rynek w Lesznie oraz powierzenia Prezydentowi Miasta Leszna uprawnienia do ustalania wysokości opłat i cen za korzystanie z placu miejskiego – Rynek w Lesznie (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2014 r. poz. 1906 ze zm.), załącznik nr 1 - Regulamin korzystania z placu miejskiego - Rynek w Lesznie w zakresie funkcjonowania ogródków wiedeńskich, otrzymuje brzmienie jak załącznik do niniejszej uchwały".

W ocenie organu nadzoru, zarówno tytuł uchwały, jak i treść jej § 1 nie jest prawidłowa, ponieważ przedmiot uchwały dotyczy uchwały zmieniającej (nr XLIX/630/2022 z 24 lutego 2022 r.), a treść § 1 uchwały wskazuje, iż zmiany wprowadzane są w uchwale zmieniającej, co jest niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.), dalej "Konstytucja RP".

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP - Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są obywatele do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi w związku ze stanowieniem prawa lokalnego.

Należy również podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 września 2012 r. III SA/Wr 317/12, CBOSA), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny - nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy. Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych. Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający - po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów - ulega tzw. "skonsumowaniu". Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa, ponieważ jego treść zostaje zaimplementowana do tekstu aktu zmienianego. Są to tzw. "metaprzepisy" i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa.

Skoro zatem przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne inne przepisy zmieniające, a więc organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, chcą ponownie uregulować określoną materię, powinien znowelizować pierwotny tekst uchwały. Nie jest bowiem możliwe wywarcie skutku w postaci zmiany aktu pierwotnego poprzez zmianę uchwały zmieniającej, która utraciła swoją moc z momentem dokonania zmiany. Z powyższych powodów ich zmiana po dniu ich wejścia w życie jest, w kontekście prawidłowej wykładni art. 2 Konstytucji RP, niedopuszczalna.

Podkreślenia wymaga, iż reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego, jak i uchwał nie posiadających tego przymiotu, wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej „Zasady Techniki Prawodawczej”.

Zgodnie z zasadą wyrażoną w § 90 Zasad Techniki Prawodawczej, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad Techniki Prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3). Powyższe przepisy mają - na podstawie § 143 Zasad Techniki Prawodawczej - odpowiednie zastosowanie do uchwał, które są aktami prawa miejscowego i wynika z nich, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że

zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany.

W ocenie organu nadzoru powyższe zasady w pełni odnoszą się do przedmiotowej uchwały. Rada powinna w uchwale wskazać, że zmiana dotyczy uchwały zmienianej, to jest uchwały nr XXXIV/507/2014 z dnia 6 lutego 2014 r., a z treści § 1 uchwały powinno jasno wynikać, że zmienia się uchwałę zmienianą.

W związku jednak z tym, iż w § 1 uchwały powołano jednocześnie publikator uchwały zmienianej (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 2014 r. poz. 1906 ze zmianami), który pozwala na identyfikację uchwały nowelizowanej, wystarczającym i koniecznym dla występowania w obrocie prawnym wprowadzonych zmian, jest stwierdzenie nieważności uchwały w części.

Mając powyższe na względzie, stwierdzenie nieważności uchwały w części obejmuje wyłącznie zwroty "nr XLIX/630/2022" i "z dnia 24 lutego 2022 r." w tytule uchwały oraz w jej § 1, co pozwoli na jednoznaczne oznaczenie uchwały zmienianej i wprowadzenie zmian w uchwale zmienianej w sposób prawidłowy.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Leszna

Prezydent Miasta Leszna