



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 sierpnia 2025 r.

Poz. 6079

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.165.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lipca 2025 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XX/236/2025 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu konsultacji społecznych - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Jarocinie podjęła uchwałę nr XX/236/2025 w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu konsultacji społecznych, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 16 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 lipca 2025 r.

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

Zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako: "u.o.a.n.", tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono. Z art. 16 ust. 3 u.o.a.n. wynika natomiast, że teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego, w tym przypadku rada miejska.

Sporządzenie tekstu jednolitego ma na celu ułatwienie posługiwania się tekstem aktu prawnego w sytuacji, kiedy akt ten był nowelizowany. Na skutek sporządzenia i ogłoszenia tekstu jednolitego aktu normatywnego nie dochodzi do ustanowienia nowych norm prawnych. Jest to jedynie czynność techniczna polegająca na redakcyjnym uporządkowaniu wg ściśle określonych zasad przepisów prawnych już obowiązujących (tj. przepisów pierwotnego aktu prawa miejscowego jego zmian). Tym samym tekst jednolity nie stanowi źródła prawa. Źródłem takim - stosownie do zapisów art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dalej jako: "Konstytucja RP" - jest natomiast akt prawa miejscowego. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 8 listopada 2006 r., III SA/Wr 404/06 (CBOSA): "Tekst jednolity jest autorytatywnym stwierdzeniem aktualnej treści danego aktu normatywnego, a jego sporządzenie polega na naniesieniu na tekst pierwotny zmian wprowadzonych przepisami zmieniającymi, które weszły w życie po ogłoszeniu tekstu pierwotnego. Tekst jednolity ma więc charakter deklaratoryjny, tj. nie wprowadza żadnych zmian do porządku prawnego, a tylko stwierdza jaka jest w danym momencie treść aktu normatywnego". Stanowisko takie wyrażnie przyjmuje również Trybunał Konstytucyjny, wywodząc, że tekst jednolity jest odzwierciedleniem istniejącego stanu prawnego i w żadnym wypadku nie można w nim

zawrzeć jakichkolwiek nowych sformułowań, które ten stan prawny poddawałyby modyfikacji. Tekst jednolity jest redakcyjnym uporządkowaniem norm prawnych obowiązujących w chwili jego ogłaszania (orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96, OTK 1997, nr 1, poz. 2).

Zasady sporządzania tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego określone zostały w dziale III 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 jako: "ZTP". Zgodnie z § 100a w zw. z § 110 ZTP, tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu, przy czym można zamieścić w nim również zmiany w uchwale ogłoszone w dzienniku urzędowym do dnia wydania tego obwieszczenia, które wejdą w życie po dniu jego wydania. Sporządzanie tekstu jednolitego według stanu prawnego obowiązującego w określonym dniu oznacza, że w tekście tym należy uwzględnić wszystkie te zmiany, które wchodziły w życie z datą wcześniejszą lub równą dacie ustalonego stanu prawnego. Jest to podstawowa zasada sporządzania tekstu jednolitego aktu prawnego, szczególnie istotna z uwagi na domniemanie autentyczności, którym tekst jednolity objęty jest od jego urzędowego ogłoszenia [zob. G. Wierczyński, Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (w:) Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2016, wyd. elektr.]. W przepisie § 101 ZTP zawarto zasadę, iż ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia, a tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia. Ponadto wskazać należy na § 107 w zw. z § 110 ZTP, zgodnie z którym do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w uchwale zmieniającej, chyba że zmiany te mają charakter wyłącznie formalny. W takim przypadku wprowadzone zmiany omawia się w odnośnikach do przepisów, w których wprowadzono takie zmiany.

Przepis § 106 ZTP zobowiązuje do redagowania tekstu jednolitego według następujących zasad: 1) zachowuje się numerację pierwotnego tekstu ustawy i uwzględnia numerację dodaną przez ustawy zmieniające; nie wprowadza się ciągłości numeracji; 2) w miejscu uchylonej jednostki redakcyjnej lub systematyzacyjnej wpisuje się oznaczenie uchylonej jednostki oraz określenie "uchylony", podając w odnośniku tytuł ustawy uchylającej oraz oznaczenie dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa, i dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona zmiana w zakresie terminu wejścia w życie ustawy, a także podaje się przepis uchylający i datę jego wejścia w życie; 3) przy jednostkach redakcyjnych lub systematyzacyjnych, których treść zmieniono, i przy jednostkach dodanych podaje się w odnośnikach do tych jednostek tytuł ustawy nowelizującej oraz oznaczenie dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona ta ustawa, i dziennika urzędowego, w którym została ogłoszona zmiana w zakresie terminu wejścia w życie ustawy, a także podaje się przepis nowelizujący i datę jego wejścia w życie; 4) w przypadku jednostek redakcyjnych lub systematyzacyjnych wielokrotnie zmienianych, w odnośnikach do tych jednostek podaje się ostatnią zmianę, zgodnie z zasadami wyrażonymi w pkt 2 i 3.

Wskazany obowiązek odpowiedniego omawiania zmian przepisów aktu normatywnego (w formie odnośników do tych przepisów) powoduje, że tekst jednolity powinien umożliwiać prześledzenie historii zmian danego aktu wynikających zarówno z nowelizacji dokonywanych przez samego prawodawcę, jak i z innych przyczyn (§ 108 ZTP), np. wynikających z rozstrzygnięć nadzorczych czy orzeczeń sądów administracyjnych w przypadku aktów prawa miejscowego.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że działanie Rady Miejskiej w Jarocinie, polegające na przyjęciu w załączniku do obwieszczenia tekstu jednolitego niepełnej treści uchwały nr XVII/207/2015 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 29 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych (Dz. Urz. Woj. Wielk. z 2015 r. poz. 5655, z późn. zm.), należy uznać za działanie sprzeczne z prawem, tj. z art. 16 ust. 4 u.o.a.n. oraz § 100a w zw. z § 110 ZTP. Skoro bowiem przyjęty przez radę "tekst jednolity" nie odzwierciedla aktualnie obowiązującego brzmienia przepisów ww. uchwały, nie stanowi on w rzeczywistości tekstu jednolitego, o którym mowa w przywołanym przepisie ustawy. W tym miejscu wskazać należy na art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadził tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). W analizowanym przypadku naruszona została zasada prawidłowej legislacji poprzez przyjęcie tekstu jednolitego uchwały, który nie zawiera pełnej jej treści. Organ stanowiący w obwieszczeniu z dnia 25 czerwca 2025 r. stanowiącym załącznik do badanej uchwały, powinien był uwzględnić całą treść uchwały nr XVII/207/2015

Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 29 września 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu konsultacji społecznych, włącznie z jej numerem, datą, nazwą, wskazaniem organu, który ją uchwalił oraz podstawą prawną jej podjęcia.

Ponadto, należy zauważyć, że rada przygotowując tekst jednolity uchwały, nie zastosowała zasad opisanych w § 106 pkt 3 i 4 w zw. z § 110 ZTP, tj. przy zmienionych i dodanych jednostkach redakcyjnych uchwały nie zamieszczono wymaganych informacji o nowelizacji tych jednostek.

Organ nadzoru wskazuje również, że uchwała podejmowana wyłącznie w celu ogłoszenia tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego nie posiada charakteru normatywnego, a tym samym nie stanowi aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.). W konsekwencji, tego rodzaju uchwała nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jak stanowi bowiem przepis art. 16 ust. 4 u.o.a.n., tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono. Tekst jednolity podlega zatem obwieszczeniu, a nie kolejnemu uchwaleniu, tak jakby stanowił nowy akt prawny.

Tymczasem Rada Miejska w Jarocinie w § 4 uchwały postanowiła: "Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Takie rozwiązanie nie jest prawidłowe, albowiem - jak już wyżej stwierdzono - publikacji podlega, „Obwieszczenie Rady Miejskiej w Jarocinie w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego...”, a nie sama uchwała, na mocy której postanowiono o ogłoszeniu tego tekstu. Czynność polegająca na sporządzeniu tekstu jednolitego aktu prawa miejscowego ma charakter techniczny i nie stanowi elementu procedury prawotwórczej. W tym kontekście należy przywołać stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, wyrażone w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., II SA/GI 630/10 (CBOSA), zgodnie z którym rada gminy "ogłasza", a nie "uchwala" teksty jednolite aktów prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru, wskazane uchybienia należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Z uwagi na powyższe, należało orzec 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 w Jarocinie

Burmistrz Jarocina