



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 września 2025 r.

Poz. 6794

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.194.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność § 2 uchwały nr XIX/111/25 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały Nr V/25/24 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLV/283/18 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego Gmina Czarniejewo jest organem prowadzącym oraz nadania statutu oraz tytułu ww. uchwały w części obejmującej zwrot "w sprawie zmiany Uchwały Nr V/25/24 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 sierpnia 2024 r." - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 sierpnia 2025 r. Rada Miasta i Gminy Czarniejewo podjęła uchwałę nr XIX/111/25 w sprawie zmiany Uchwały Nr V/25/24 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XLV/283/18 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego Gmina Czarniejewo jest organem prowadzącym oraz nadania statutu, dalej "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024 poz. 1465 ze zm.) w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 798)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 28 sierpnia 2025 r.

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

Rada Miasta i Gminy Czarniejewo w dniu 24 kwietnia 2018 r. przyjęła uchwałę nr XLV/283/18 w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego Gmina Czarniejewo jest organem prowadzącym oraz nadania statutu, dalej "uchwała podstawowa".

Rada przyjęła również uchwałę nr V/25/24 w dniu 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLV/283/18 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego Gmina Czarniejewo jest organem prowadzącym oraz nadania statutu dalej "uchwała zmieniająca".

Z tytułu badanej uchwały wynika, iż wolą rady jest nowelizacja uchwały zmieniającej, ponieważ w tytule wskazano, iż nowelizowana jest uchwała nr V/25/24 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLV/283/16/18 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego Gmina Czarniejewo jest organem prowadzącym oraz nadania statutu.

W ocenie organu nadzoru, tak dokonana nowelizacja jest nieprawidłowa.

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 związanych 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). 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 wywarciu 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, chcąc ponownie uregulować określoną materię, powinien znówelizować 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.

Ponadto, reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego, 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. Z kolei w § 91 ust. 1 Zasad Techniki Prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę. Powyższy przepis ma - na podstawie § 143 Zasad Techniki Prawodawczej - odpowiednie zastosowanie do uchwał, które są aktami prawa miejscowego i wynika z niego, 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 powyższa zasada w pełni odnosi się do przedmiotowej uchwały. Rada powinna w tytule badanej uchwały, wskazać, że nowelizacją objęta jest uchwała podstawowa (uchwała Nr XLV/283/18 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego Gmina Czarniejewo jest organem prowadzącym oraz nadania statutu).

Mając na uwadze powyższe, aby nowelizacja na podstawie badanej uchwały była przejrzysta i zgodna z zasadami prawidłowej legislacji, organ nadzoru stwierdził nieważność tytułu badanej uchwały jedynie w zakresie zwrotu "w sprawie zmiany Uchwały Nr V/25/24 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 sierpnia 2024 r."

Konsekwencją powyższego jest również konieczność stwierdzenia nieważności § 2 badanej uchwały o treści: "Pozostałe zapisy Uchwały nr V/25/24 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XLV/283/18 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego Gmina Czarniejewo jest organem prowadzącym oraz nadania statutu pozostają bez zmian".

Treść § 2 badanej uchwały jest również nieprawidłowa, ponieważ wynika z niej, że nowelizowana była uchwała zmieniająca (tj. uchwała nr V/25/24 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLV/283/18 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie utworzenia klubu dziecięcego, dla którego Gmina Czarniejewo jest organem prowadzącym oraz nadania statutu), a taka nowelizacja w ocenie organu nadzoru została zakwalifikowana jako nieprawidłowa.

Warto ostatecznie podkreślić, iż jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, co miało miejsce w niniejszej sprawie na mocy uchwały uchwały zmieniającej, to zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany.

Mając powyższe na względzie, w ocenie organu nadzoru, koniecznym i wystarczającym dla występowania w obrocie prawnym wprowadzonych zmian, jest stwierdzenie nieważności badanej uchwały w części, w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego. Pozwoli to na występowanie w obrocie prawnym aktu czytelnego, co w przypadku uchwały uchwały będącej aktem prawa miejscowego jest niezbędne.

Biorąc pod uwagę 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Karolina Fabiś-Szulc
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Czarniejewo

Burmistrz Miasta i Gminy Czarniejewo