



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 22 września 2020 r.

NK-N.40.100.2020.SP1

Szanowni Państwo  
**Wójtowie, Burmistrzowie,  
Prezydenci Miast  
Starostowie Powiatów  
Województwa Dolnośląskiego**

**Dot.: zasad prawidłowej legislacji w zakresie zmiany lub uchylecia aktów prawnych stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego**

Wojewoda Dolnośląski – organ nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego – uprzejmie zwraca uwagę na poniższe zagadnienia dotyczące zasad techniki prawodawczej w zakresie zmiany lub uchylecia aktów prawnych stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

**Uchylenie lub zmiana aktu, który zawiera wyłącznie przepisy zmieniające**

W praktyce nadzorczej Wojewoda Dolnośląski spotyka się z sytuacjami, gdy organy jednostek samorządu terytorialnego podejmują uchwały w sprawie uchylecia lub zmiany uchwały, która zawiera wyłącznie przepisy zmieniające.

Organ nadzoru zauważa, że nowelizacji obowiązujących przepisów uchwały dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był już zmieniany, zmienia się wyłącznie wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze zatem nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej. Tym samym błędem jest dokonywanie kolejnych zmian w uchwale pierwotnej poprzez podjęcie uchwały dotyczącej nowelizacji uchwały, którą już wprowadzono zmiany (np. uchwała w sprawie zmiany uchwały z dnia ... w sprawie zmiany uchwały z dnia ... w sprawie ...). Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują.

Trzeba mieć na względzie, że uchylenie lub zmiana uchwały nowelizującej nie wywołuje żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej. Uchylenie albo zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie albo zmianę (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej. Z tego względu uchylenie lub zmiana aktów, które zawierają wyłącznie przepisy zmieniające, po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i może stanowić istotne naruszenie prawa.

### **Uchylenie lub zmiana aktu, którego stwierdzono nieważność**

Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, organ jednostki samorządu terytorialnego nie może orzec o zmianie lub utracie mocy obowiązującej aktu, który wcześniej został wyeliminowany z obrotu prawnego prawomocnym aktem nadzoru lub wyrokiem sądu administracyjnego. Należy zwrócić uwagę, że uchylenie przepisów uchwały na skutek wydania innej uchwały oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego (*ex nunc*). Tymczasem stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jego podjęcia (*ex tunc*). Zatem w tym ostatnim przypadku uchwałę, bądź poszczególne jej zapisy, należy potraktować tak, jakby nigdy nie zostały podjęte. Z tego względu uchylenia lub zmiana aktów, których stwierdzono nieważność, jest bezprzedmiotowe i może stanowić istotne naruszenie prawa.

Warto zauważyć, że uchylenie lub zmiana uchwały, której stwierdzono nieważności oraz uchylenie lub zmiana uchwały, która zawiera wyłącznie przepisy zmieniające doprowadza do stanu niepewności w zakresie obowiązywania prawa. Działanie takie jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Organ jednostki samorządu terytorialnego, tworząc regulacje normatywne, powinien to czynić w taki sposób, aby podmiot objęty zakresem zastosowania danego aktu nie pozostawał w niepewności w stosunku do jego skutków prawnych. Przedstawione stanowisko dotyczy także zarządzeń wydawanych przez organy wykonawcze gminy.

### **Podsumowanie**

Zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji:

1. nie uchyla się uchwał (lub ich części) w sprawie zmiany uchwały pierwotnej, które zawierają wyłącznie przepisy zmieniające, po wejściu w życie przepisów nowelizujących;
2. nie dokonuje się zmian uchwał (lub ich części) w sprawie zmiany uchwały pierwotnej, które zawierają wyłącznie przepisy zmieniające, po wejściu w życie przepisów nowelizujących; kolejną zmianę tekstu uchwały pierwotnej dokonuje się poprzez każdorazową zmianę jej wersji pierwotnej z uwzględnieniem wprowadzonych wcześniej zmian;
3. nie uchyla się uchwał (lub ich części), co do których orzeczono ich nieważność rozstrzygnięciem nadzorczym lub wyrokiem sądu administracyjnego;
4. nie dokonuje się zmian uchwał (lub ich części), co do których orzeczono ich nieważność rozstrzygnięciem nadzorczym lub wyrokiem sądu administracyjnego.

Organ nadzoru informuje, że będzie weryfikował akty stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z wyżej przedstawionym stanowiskiem w ramach przysługujących kompetencji nadzorczych, które będą doręczone organowi nadzoru **od dnia 1 października 2020 r.**

Wojewoda Dolnośląski zaznacza jednocześnie, że obowiązujące przepisy prawa nie uprawniają organu nadzoru do wydawania obowiązujących interpretacji przepisów prawnych. W związku z tym, niniejsze pismo nie może być traktowane ani jako wiążąca wytyczna postępowania dla organów jednostek samorządu terytorialnego, ani jako podstawa do ubiegania się przez jakikolwiek podmiot do wydania oczekiwanego przez niego rozstrzygnięcia.

Z poważaniem

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

*Maciej Gardas*  
DYREKTOR WYDZIAŁU  
Nadzoru i Kontroli

*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*