



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 sierpnia 2024 r.

Poz. 5478

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.688.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IV/17/2024 Rady Gminy Istebna z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/187/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 29 października 2020 r. w sprawie ustanowienia dorocznych nagród Wójta Gminy Istebna za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechnienia i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz określania szczegółowych warunków i trybu ich przyznania, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z § 90 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Gminy Istebna podjęła uchwałę Nr IV/17/2024 w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/187/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 29 października 2020 r. w sprawie ustanowienia dorocznych nagród Wójta Gminy Istebna za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechnienia i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz określania szczegółowych warunków i trybu ich przyznania, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano: art. 7a ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 poz. 87 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lipca 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa.

Przepisem § 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła iż: *W Uchwale nr XXVI/187/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 29 października 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/180/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 24 września 2020 r. w sprawie ustanowienie dorocznych nagród Wójta Gminy Istebna za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechnienia i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz określania szczegółowych warunków i trybu ich przyznania wprowadza się następujące zmiany w § 4, ust. 1, 2 który otrzymuje brzmienie (...).*

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem § 90 w związku z § 143 zasad techniki prawodawczej, ustalonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz art. 2 Konstytucji RP.

W analizowanej sprawie, należy zwrócić uwagę na trzy uchwały Rady Gminy Istebna:

– Nr XXV/180//2020 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie ustanowienia dorocznych nagród Wójta Gminy Istebna za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz określania szczegółowych warunków i trybu ich przyznawania;

– Nr XXVI/187/2020 z dnia 29 października 2020 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXV/180/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 24 września 2020 r. w sprawie ustanowienia dorocznych nagród Wójta Gminy Istebna za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz określania szczegółowych warunków i trybu ich przyznawania;

– Nr IV/17/2024 z dnia 27 czerwca 2024r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/187/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 29 października 2020 r. w sprawie ustanowienia dorocznych nagród Wójta Gminy Istebna za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz określania szczegółowych warunków i trybu ich przyznania.

Zgodnie z § 90 Zasad, zmienia się zawsze pierwotny tekst uchwały, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity uchwały, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity. Z mocy odesłania zawartego w § 143 zasad przepis ten znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Z zasad techniki prawodawczej wynika jednoznacznie, 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. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej 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. Z tego też względu zmiana przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez zmianę (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej. Powyższe zasady w pełni odnoszą się do przedmiotowej uchwały.

Przenosząc powyższe na grunt niniejszej sprawy należy zauważyć, że uchwałą Nr XXVI/187/2020 z dnia 29 października 2020 r. Rada dokonała zmiany uchwały Nr XXV/180/2020 z dnia 24 września 2020 r. Tym samym uchwałą XXVI/187/2020 „skonsumowała się” w dniu jej wejścia w życie, zatem każda kolejna zmiana powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, tj. zmieniać uchwałę Nr XXV/180/2020 w brzmieniu uwzględniającym dokonaną wcześniej nowelizację.

Dokonywanie zmian w uchwale Nr XXVI/187/2020 należy uznać za niedopuszczalne w świetle art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał konstytucyjny wyprowadza 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). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym (K. Działocha, T. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również prawodawca lokalny pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Należy podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. np. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt 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 (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci określonych zmian normatywnych (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). 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. Jak trafnie to ujął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 grudnia

2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumpcji, lecz przepis nim zmieniony.

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 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.

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że dokonanie mocą przedmiotowej uchwały zmiany uchwały zmieniającej (tj. aktu jednorazowego) stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IV/17/2024 Rady Gminy Istebna z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/187/2020 Rady Gminy Istebna z dnia 29 października 2020 r. w sprawie ustanowienia dorocznych nagród Wójta Gminy Istebna za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechnienia i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz określania szczegółowych warunków i trybu ich przyznania – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz