



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 27 grudnia 2022 r.

Poz. 8823

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1029.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVI/291/22 Rady Gminy Herby z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Herbach, w całości, jako sprzecznej z art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 24 listopada 2022 r. Rada Gminy Herby podjęła uchwałę Nr XXXVI/291/22 w sprawie zmiany statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Herbach.

Przedmiotowa zmiana uchwały polega na dodaniu do § 6 Statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Herbach przyjętym w brzmieniu załącznika do uchwały Nr XXXI/305/18 Rady Gminy Herby z dnia 11 września 2018 r. w sprawie nadania statutu gminnej instytucji kultury pod nazwą Gminny Ośrodek Kultury w Herbach ust. 2 w brzmieniu: „*upowszechnianie kultury fizycznej, rekreacji i turystyki*”.

W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. art. 13 ust. 1 i 2 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy *instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora*. Z kolei ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że *statut zawiera:*

- 1) *nazwę, teren działania i siedzibę instytucji kultury;*
- 2) *zakres działalności;*
- 3) *organy zarządzające i doradcze oraz sposób ich powoływania;*
- 4) *określenie źródeł finansowania;*
- 5) *zasady dokonywania zmian statutowych;*
- 6) *postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić.*

Należy podkreślić, iż zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny każdy tekst prawny, w tym akt prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, winien być określony, to jest skonstruowany, poprawnie pod względem treściowym, gramatycznym i językowym. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest*

*demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, niedziałanie prawa wstecz oraz wyżej wspomniane: przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715), w którym podniesiono, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. (...) Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.* Przy redagowaniu tekstu aktu normatywnego należy się zatem kierować zasadami precyzji tekstu prawnego, jego komunikatywności, a także adekwatności względem zamiaru prawodawcy co do uregulowania określonych spraw. Zasady prawidłowej legislacji wymagają, by w akcie prawa miejscowego, a taki charakter ma kwestionowana uchwała, przepisy były redagowane dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Biorąc powyższe pod uwagę należy wskazać, iż Rada Gminy stanowiąc akty prawa miejscowego zobowiązana jest do przestrzegania zasad techniki prawodawczej określonych w załączniku do rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – zwanym dalej Zasadami. Zgodnie z § 124 w związku z § 143 Zasad podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§), a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Natomiast zgodnie z § 124a Zasad w celu systematyzacji przepisów uchwały paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne, przy czym paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy. Z kolei zgodnie z § 55 ust. 1-4 w zw. z § 143 Zasad każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. Artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy. W ustawie określonej jako „kodeks” ustępy oznacza się paragrafami (§). Podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł.

Wobec powyższego wyraźnie należy podkreślić, iż w uchwale będącej aktem prawa miejscowego podstawową jednostką redakcyjną jest paragraf, a gdy samodzielnej myśli mającej przyjąć postać normy prawnej nie da się wyrazić w jednym zdaniu tylko wyrażana jest jako zespół zdań to takim przypadku paragraf dzieli się na ustępy, oznaczając każde zdanie kolejną liczbą zapisaną cyfrą arabską. Podział paragrafu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymagań w zakresie prawidłowej techniki prawodawczej, przez co narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę prawidłowej legislacji. Rada Gminy bowiem przedmiotową uchwałą wprowadziła zmianę do uchwały pierwotnej polegającą na dodaniu do § 6 załącznika do uchwały zmienianej ust. 2 w brzmieniu: *„upowszechnianie kultury fizycznej, rekreacji i turystyki”*. Regulacja przedmiotowego ustępu nie stanowi jednak samodzielnej myśli, zdania, wobec czego nie może zostać ujęta w osobny ustęp. Z tak ujętej jednostki redakcyjnej nie można bowiem wyprowadzić żadnej normy prawnej. G. Wierczyński słusznie podkreśla, że (...) *jednostki redakcyjne aktu normatywnego (w tym w szczególności jednostki podstawowe) są ważnymi węzłami komunikacyjnymi, które ułatwiają przepływ informacji o normach prawnych wyrażonych w przepisach prawnych. Ich oznaczenie służy bowiem do jednoznacznego powoływania danego przepisu zarówno w innych przepisach (takich jak przepisy odsyłające, zmieniające, uchylające czy określające podstawę prawną aktu wykonawczego), w decyzjach organów stosujących prawo (orzecznictwo sądów i administracji), w interpretacjach urzędowych, jak i w piśmiennictwie prawniczym.* (Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz publ. WK 2016). Powoływanie się na przepis Statutu Ośrodka mający brzmienie: *2. upowszechnianie kultury fizycznej, rekreacji i turystyki* będzie pozbawione jakiegokolwiek znaczenia prawnego, skoro, jak wyżej wskazano, nie można z niego wyprowadzić normy prawnej.

Organ nadzoru domniemuje, iż wolą Rady Gminy było wprowadzenie zmiany do § 6 ust. 1 załącznika do uchwały zmienianej. Przepis ten ma charakter wyliczeniowy i w literach a-l wymienia podstawowe działania realizowane przez Ośrodek. Prawidłowo wprowadzona zmiana powinna więc polegać na dodaniu w tym

przepisie kolejnej litery (m). Na marginesie, nawiązując do przytoczonych powyżej ZTP należy zresztą wskazać, że § 6 uchwały winien być zostać podzielony na punkty oznaczone jako 1), 2), 3) itd., a nie na litery, a ponadto wprowadzenie oznaczenia „ust. 1”, w sytuacji, gdy nie wydzielono w uchwale pierwotnej kolejnych ustępów również było nieprawidłowe.

Organ nadzoru pragnie podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego wobec czego wprowadzanie zmian powinno odbywać się z uwzględnieniem zarówno zasad techniki prawodawczej jak również i wcześniejszych regulacji danej uchwały, tak by wprowadzana zmiana była spójna z innymi regulacjami zawartymi w uchwale, precyzyjna, jasna i czytelna i umożliwiała w późniejszym czasie ogłoszenie tekstu jednolitego danej uchwały.

Wprowadzanie do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego odrębnego przepisu (ustępu), który nie zawiera poprawnej regulacji w formie samodzielnej myśli, zdania, pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą przyzwoitej legislacji, wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji RP. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

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 lub 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXXVI/291/22 Rady Gminy Herby z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie zmiany statutu Gminnego Ośrodka Kultury w Herbach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **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**