



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 marca 2025 r.

Poz. 1811

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.141.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 marca 2025 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. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr PR.0007.6.2025 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr 139/XI/99 Rady Miejskiej w Rudzie Śląskiej z dnia 28 czerwca 1999 r. w sprawie ustanowienia dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury, 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 art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 207 poz. 1230) i z art. 7a ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87), dalej jako *ustawa*.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr PR.0007.6.2025 z dnia 30 stycznia 2025 r. Rada Miasta Ruda Śląska dokonała zmiany uchwały nr 139/XI/99 Rady Miejskiej w Rudzie Śląskiej z dnia 28 czerwca 1999 r. w sprawie ustanowienia dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury.

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

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis art. 7a ust. 3 ustawy. Na mocy tego przepisu: *Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, a organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określają szczegółowe warunki i tryb przyznawania nagród, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę charakter działalności osoby fizycznej lub prawnej lub rangę osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej oraz upowszechniania lub ochrony kultury.*

Jednakże w tym miejscu należy podkreślić, iż przepis ten uległ nowelizacji. Nowelizacja ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. i została wprowadzona ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 207 poz. 1230). Stosownie do unormowania zawartego w art. 13 pkt 1 ustawy zmieniającej – dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 7a ust. 3 ustawy wymienionej w art. 1 niniejszej ustawy, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 7a ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1 niniejszej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą – nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

W związku z powyższym Rada Miasta nie była uprawniona do dokonywania zmian uchwały w sprawie ustanowienia dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania

i ochrony kultury, albowiem uchwała Nr 139/XI/99 z dnia 28 czerwca 1999 r. utraciła moc prawną – *ex lege* – z dniem 1 lipca 2012 r., czyli po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz niektórych innych ustaw. Oznacza to, że uchwalona obecnie przez Radę Miasta nowelizacja dotyczy wprowadzenia zmian w akcie, który nie funkcjonuje już w obrocie prawnym.

Istotą nowelizacji aktu prawnego jest dokonanie uchylecia niektórych jego przepisów, zastąpienie niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub dodanie do niego nowych przepisów. Warunki *sine qua non* wprowadzania zmian w akcie prawa miejscowego to – na dzień podejmowania uchwały zmieniającej: istnienie podstawy prawnej do podjęcia uchwały (delegacji ustawowej), kompetencja organu do wypowiedzania się w danej kwestii (właściwość organu do podjęcia uchwały) oraz wreszcie obowiązywanie aktu, w którym wprowadza się zmiany. Tymczasem podstawa prawna do podjęcia przedmiotowej uchwały uległa zmianie, a co istotne akt ten z mocy samego prawa już nie obowiązuje. Samoistne obowiązywanie uchwały nowelizującej jest oczywiście niedopuszczalne, uchwała taka nie posiada bowiem samodzielnego bytu prawnego, a jest związana z uchwałą, którą zmienia.

Brak możliwości znówelizowania nieobowiązującego aktu prawnego nie budzi wątpliwości w świetle ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego. Każda uchwała zmieniająca, której przedmiotem jest akt nieobowiązujący godzi w zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę prawidłowej legislacji. W ocenie organu nadzoru takie stanowienie prawa musi być zawsze oceniane jako istotne naruszenie prawa. Także takie argumenty przesądzają o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, jako istotnie naruszającej art. 2 Konstytucji RP. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadził bowiem 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). 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. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Organ stanowiący gminy również pozostaje związany tymi wytycznymi na etapie stanowienia prawa lokalnego.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że regulacja § 4 uchwały stanowiąca, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego* również istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP. Podkreślić należy, że uchwałę dotyczącą ustanowienia nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury (jak również jej zmianę) należy zaliczyć do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Jednakże uchwała nr 139/XI/99 Rady Miejskiej w Rudzie Śląskiej z dnia 28 czerwca 1999 r. w sprawie ustanowienia dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury nie miała charakteru aktu prawa miejscowego, o czym stanowi § 5 uchwały w brzmieniu: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Tym samym uchwała zmieniana nie została zaliczona przez Radę Gminy do aktów prawa miejscowego i tym samym nie została, w sposób określony w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym (w brzmieniu określonym na dzień podjęcia uchwały), prawidłowo ogłoszona.

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalna jest zmiana uchwały nie będącej aktem prawa miejscowego (tzw. uchwały zwykłej) uchwałą posiadającą charakter aktu prawa miejscowego. Zmiana uchwały powinno nastąpić w takim samym trybie, w jakim uchwała zmieniana weszła w życie. Charakter prawny aktu zmieniającego jest obowiązkowo taki sam, jak aktu zmienianego. Przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielnego. Wprowadzenie dwóch różnych trybów wejścia w życie uchwały – innej w uchwale pierwotnej i innej w uchwale zmieniającej, powoduje że akt ten jest sprzeczny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Mając na uwadze powyższe, istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Należy wskazać, że pismem z dnia 5 marca 2025 r. nr SP.0711.7.2.2025 Prezydent Miasta Ruda Śląska poinformował organ nadzoru, że przyjmuje argumentację zawartą w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania z dnia 3 marca 2025 r. nr NPII.4131.1.141.2025 i jednocześnie wniósł o odstąpienie od stwierdzenia nieważności uchwały i umożliwienie Radzie Miasta Ruda Śląska uchylecia przedmiotowej uchwały na najbliższej sesji. Organ nadzoru nie ma możliwości przychylenia się do tego wniosku, biorąc pod uwagę, że

przedmiotowa uchwała już obowiązuje, a uchylenie jej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wywoła inne skutki prawne niż stwierdzenie jej nieważności rozstrzygnięciem nadzorczym. Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalna jest sytuacja, w której do czasu wejścia w życie uchwały uchylającej niniejszą uchwałę obowiązywały będą przepisy sprzeczne z prawem. W tych okolicznościach sprawy organ nadzoru uznał, iż konieczne jest wyeliminowanie uchwały Nr PR.0007.6.2025 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 30 stycznia 2025 r. ze skutkiem *ex tunc* poprzez stwierdzenie jej nieważności w całości.

Powyżej opisane uchybienia 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. Stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc* 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 Olsztynie 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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr PR.0007.6.2025 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr 139/XI/99 Rady Miejskiej w Rudzie Śląskiej z dnia 28 czerwca 1999 r. w sprawie ustanowienia dorocznych nagród za osiągnięcia w dziedzinie twórczości artystycznej, upowszechniania i ochrony kultury – 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