



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 27 marca 2023 r.

Poz. 2583

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.318.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXVII/431/2023 Rady Gminy Istebna z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmiany regulaminu przyznawania Nagrody Rady Gminy Istebna za wyniki sportowe, w całości, jako sprzecznej z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1133 ze zm.) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.) oraz § 43 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283). i 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 23 lutego 2023r. Rada Gminy Istebna podjęła uchwałę Nr LXVII/431/2023 w sprawie zmiany regulaminu przyznawania Nagrody Rady Gminy Istebna za wyniki sportowe.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 24 lutego 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta w sposób istotny narusza prawo. Uchwała nie zawiera bowiem żadnych regulacji normujących kwestię uzyskania przez nią mocy obowiązującej (brak w niej jakichkolwiek przepisów, które by przewidywały datę wejścia w życie uchwały).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Natomiast data ogłoszenia przepisu prawnego jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzą w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jak stanowi jednocześnie ust. 2 tego przepisu, w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Natomiast art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Dzięki tym cechom prawa jednostka ma możliwość

podejmowania decyzji o swoim postępowaniu, ma również możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. Nie jest to wyłącznie przejaw bezdusznego legalizmu, lecz warunek konieczny wolności obywatela w państwie (patrz: Z. Tabor, *Teoretyczne problemy legalności*, Katowice 1998, s. 65 i n.).

Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienaganych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego – powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść oraz powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego. Reguły powyższego postępowania zostały skodyfikowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Mimo, że nie jest ono aktem ustawowym, do jego dyrektyw wielokrotnie odwoływał się Trybunał Konstytucyjny – dając tym samym wyraz ich znaczenia dla poprawnego formułowania aktów normatywnych. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca (czy w tym przypadku uchwałodawca), bez ważnych powodów, nie powinien od zasad „tam” zawartych odstępować (orzeczenia z: 24 maja 1994 r., K 1/94, 24 października 1995 r., K 14/95, wyroki z: 3 grudnia 2002 r., P 13/02, 26 listopada 2003 r., SK 22/02 i 29 października 2003 r., K 53/02). Zasady techniki prawodawczej stanowią bowiem „swoisty kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego. Według tych zasad, przepisy ustawy powinny być zredagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a więc były precyzyjne, komunikatywne i adekwatne do zamiaru prawodawcy” (wyrok z 21 kwietnia 2009 r., K 50/07, wyrok z 28 października 2009 r., K 32/08).

Tymczasem, zgodnie z postanowieniami Rozdziału 6 powyższego rozporządzenia dotyczącymi układu i postanowień przepisów końcowych – które stosownie do brzmienia § 143 rozporządzenia mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego – w akcie normatywnym zamieszcza się przepis określający termin jego wejścia w życie, chyba że termin ten określają odrębne przepisy ustawy wprowadzającej (§ 43 rozporządzenia) – między przepisami uchylającymi a ewentualnymi przepisami o wygaśnięciu mocy stanowionego aktu (§ 38 ust. 1 rozporządzenia, określający kolejność przepisów końcowych). Przedmiotowa uchwała zaś nie czyni zadość tym regulacjom prawnym.

Należy podnieść, że regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego – zwłaszcza aktu prawa miejscowego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08 – publikowany w bazie orzeczeń). W przypadku aktów prawa miejscowego wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określenie daty wejścia w życie tego aktu ma szczególne znaczenie i jest wręcz konieczne. Należy bowiem zauważyć, że uchwały podejmowane przez te organy mogą wchodzić w życie w różnym czasie. Generalnie uchwały stanowiące akt prawa miejscowego, które na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, będą ogłoszone wojewódzkim dzienniku urzędowym, będą wchodzić w życie po upływie 14 dni od tego ogłoszenia. Jednak jak wyżej wskazano zasada ta nie jest bezwzględna, albowiem ustawa przewiduje także alternatywne terminy wejścia w życie. Przeciętny adresat danej uchwały nie jest w stanie sam ocenić, który z nich znajdzie zastosowanie w przedmiotowej sprawie, a tym samym jednoznacznie stwierdzić, w jakim terminie uchwała wejdzie w życie, jak również czy w ogóle nabyła ona moc obowiązującą.

Zgodnie z przepisem § 43 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, uchwała powinna zawierać unormowanie przewidujące jej wejście w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (bądź po upływie wskazanego w uchwale *vacatio legis*).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że brak w przedmiotowej uchwale regulacji określającej datę wejścia w życie narusza art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co skutkuje koniecznością zakwestionowania jej w całości.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Podstawę prawną podjęcia uchwały w sprawie nagród sportowych dla osób fizycznych stanowi przepis art. 31 ust. 1-3 ustawy o sporcie. Zgodnie z jego brzmieniem jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (ust. 1). Stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym mogą być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek (ust. 2). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy (ust. 3).

Brzmienie cytowanego wyżej przepisu wskazuje, że ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do kompleksowej realizacji zawartej w nim normy. Oznacza to, że uchwała w sprawie nagród sportowych, która jest aktem prawa miejscowego, powinna zawierać w swej treści uregulowania w zakresie wszystkich elementów wskazanych w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Natomiast niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Uchybienie polegające na braku w treści uchwały chociażby jednego z obligatoryjnych elementów, rodzi skutek w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z treści powyższej normy kompetencyjnej wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając powyższe zasady i tryb przyznawania i pozbawiania nagród sportowych odnosi je do ustawowo i ściśle określonej grupy podmiotów. Zgodnie z wolą ustawodawcy grupę tę mają stanowić osoby fizyczne osiągające określony wynik sportowy.

Zgodnie z przepisem § 5 ust. 2 załącznika do uchwały *Nagrody przyznawane są zawodnikom i drużynom, za następujące osiągnięcia sportowe: a) udział w zawodach rangi: Igrzyska Olimpijskie/Paraolimpijskie, Mistrzostwa Świata, Puchar Świata, Mistrzostwa Europy, Puchar Kontynentalny, Puchar Europy. Wysokość przyznanej nagrody nie może być większa niż 2000 zł. b) zajęcie miejsc I-VI w zawodach rangi: Puchar Polski, Mistrzostwa Polski, Ogólnopolskie Olimpiady Młodzieży oraz miejsc I-II w zawodach rangi Mistrzostw Wojewódzkich. Wysokość przyznanej nagrody nie może być większa niż 1200 zł.*

Wysokość nagrody powinna zostać precyzyjnie określona w uchwale wydanej na podstawie delegacji ustawowej art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie poprzez wskazanie kwoty jaką otrzyma osoba uprawniona za swoje osiągnięcia, bądź przez określenie sposobu jej wyliczenia. Jednakże wartości, które posłużą temu wyliczeniu muszą być możliwe do ustalenia przez każdego adresata uchwały. Kompetencje w tym zakresie, w myśl cytowanej delegacji ustawowej, przysługują wyłącznie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, który nie może przekazać ich innemu organowi. W przedmiotowym przypadku w istocie Rada wyznaczając jedynie górne ramy wysokości nagród, sędowała obowiązek ustalenia wysokości nagród na Wójta Gminy Istebna. Rada ponadto poza określeniem górnej granicy nagrody, nie zawarła jakichkolwiek innych wytycznych, czy też zasad dla organu wykonawczego, którymi mógłby się kierować określając jej wysokość. Brak takich przesłanek (wytycznych) dla Wójta, przy jednoczesnym braku dolnej granicy kwotowej nagrody, spowoduje zupełną uznaniowość, trudną – a nawet niemożliwą – do zweryfikowania.

W konsekwencji uchwała nie określa w sposób prawidłowy wysokości nagrody sportowej, ani też nie przewiduje zasad, na jakich ta wysokość będzie ustalana przez organ wykonawczy. Tym samym nie zawiera ona elementu obligatoryjnego wymaganego przepisami ustawy o sporcie, wpływającego na legalność całej uchwały.

Zgodnie z § 7 załącznika do przedmiotowej uchwały *Wyróżnienie może być przyznane w formie: pucharu, statuetki, medalu, dyplomu, nagrody rzeczowej.*

Powyżej przytoczony przepis stoi w sprzeczności z delegacją ustawową wynikającą z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, która powierza radzie ustanowienie rodzajów i wysokości nagród i wyróżnień. Zatem w przedmiotowym przepisie nastąpiła nieuprawniona subdelegacja tego uprawnienia na Wójta Gminy, któremu pozostawiono decyzję co do wyboru formy wyróżnienia.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, iż zamieszczony w Załączniku Nr 2 wniosek o przyznawanie nagrody Rady Gminy Istebna za wybitne osiągnięcia w sporcie sformułowanie pod dwoma gwiazdkami „nie dotyczy drużyn” jest sprzeczne z przepisem art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Zgodnie z ww. przepisem o nagrodę sportową może się ubiegać wyłącznie osoba fizyczna, nie zaś drużyna.

Ponadto w ocenie organu nadzoru tytuł uchwały mylnie sugeruje, iż dotyczy ona zmiany regulaminu. W istocie bowiem, zgodnie z treścią § 3 przedmiotowej uchwały nadane zostało nowe brzmienie regulaminowi przyznawania Nagród, a dotychczasowa uchwała utraciła moc (§ 4 uchwały).

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 LXVII/431/2023 Rady Gminy Istebna z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie zmiany regulaminu przyznawania Nagrody Rady Gminy Istebna za wyniki sportowe – 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**