



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 4 sierpnia 2014 r.

Poz. 3453



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.119.9.2014.RJ1

Wrocław, dnia 30 lipca 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Siechnicach z dnia 26 czerwca 2014 r. Nr **LXII/381/14** w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania stypendium sportowego szczególnie uzdolnionym uczniom w ramach Programu Wspierania Szczególnie Uzdolnionych Uczniów Gminy Siechnice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594) w związku z art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.), Rada Miejska w Siechnicach podjęła uchwałę Nr LXII/381/14 w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania stypendium sportowego szczególnie uzdolnionym uczniom w ramach Programu Wspierania Szczególnie Uzdolnionych Uczniów Gminy Siechnice.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Zastępcy Burmistrza Siechnic z dnia 02 lipca 2014 r. nr WOP.0711.16.2014.IP i wpłynęła do organu nadzoru dnia 03 lipca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r., poz. 715 z późn. zm.) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Uchwałę Nr LXII/381/14 Rada Miejska w Siechnicach, jak wynika z § 1 uchwały, ustanowiła stypendium sportowe Gminy Siechnice dla szczególnie uzdolnionych uczniów.

Dokonując analizy podstawy prawnej uchwały, należy mieć na uwadze treść art. 31 ustawy o sporcie, zgodnie z którym 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), a także 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).

Działając na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, rada gminy uprawniona jest zatem do określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, czyli nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe oraz nagród dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym. Rada Miejska, stanowiąc w powyższym zakresie, zobowiązana była wziąć pod uwagę znaczenie danego sportu dla gminy Siechnice oraz osiągnięty wynik sportowy.

Tymczasem Rada Miejska w Siechnicach nie określiła zasad i trybu pozbawiania stypendiów dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe oraz ich rodzajów i wysokości, a uregulowała wyłącznie kwestie w zakresie przesłanek uzasadniających ich przyznanie. Wskazać trzeba, że art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie upoważnia, a zarazem zobowiązuje Radę Miejską do określenia w uchwale także wysokości stypendiów sportowych. Tymczasem Rada w § 6 ust. 1 uchwały postanowiła, że wysokość stypendium sportowego określa Burmistrz Siechnic. Działanie takie stanowi niezgodną z prawem subdelegację kompetencji Rady na rzecz organu wykonawczego. Wszystkie bowiem regulacje odnoszące się do wysokości stypendium sportowego, o czym mówi art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, powinny być zawarte w uchwale stanowiącej uchwałę przez Radę Miejską. Tym samym Rada nie może przenosić na organ wykonawczy kompetencji ściśle jej przysługujących, zobowiązując Burmistrza do podjęcia czynności w tym zakresie. Z uwagi na brak podstawy prawnej do subdelegacji kompetencji prawotwórczych rady gminy, przepis § 6 ust. 1 uchwały, w zakresie w jakim przenosi kompetencję do ustalenia wysokości stypendium sportowego na rzecz Burmistrza Siechnic, istotnie narusza prawo. Ustanawiając stypendia sportowe Rada zobowiązana była wypełnić normę kompetencyjną w sposób kompleksowy, tak aby zrealizować w pełni zakres przedmiotowy regulacji wyrażonej w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Zatem w przypadku, gdy wołą Rady było przyznanie uczniom stypendiów sportowych, określając zasady udzielania stypendiów dla uczniów, Rada zobowiązana była do uwzględnienia art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, a tym samym również do określenia zasad i trybu pozbawiania stypendiów dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe oraz ich rodzajów i wysokości. Przedstawione stanowisko organu nadzoru w pełni potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 lutego 2013 r. – sygn. akt IV SA/Wr 631/12.

Analiza treści przedmiotowej uchwały pod kątem realizacji wymogów, o których mowa w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, pozwala stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogów w nim przewidzianych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji.

Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje*

prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Z kolei § 143 Zasad stanowi, że „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”. Oznacza to, że Rada, podejmując przedmiotową uchwałę, była obowiązana do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, a więc w rozpatrywanej sprawie: szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.

Należy uznać, że nie wypełniono w pełni normy kompetencyjnej art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie poprzez brak wskazania przez Radę zasad i trybu pozbawiania stypendiów dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe oraz ich rodzajów i wysokości.

Brak regulacji obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa. Jak stanowi art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. we Wrocławiu: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał” (I SA/Wr 1798/99, Lex nr 49428).

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne naruszenia prawa zawarte w uchwale.

W § 2 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „O stypendium sportowe ubiegać się mogą uczniowie klas IV-VI publicznych szkół podstawowych oraz uczniowie gimnazjum, zamieszkali na obszarze gminy Siechnice, uczęszczający do szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Siechnice oraz uczniowie klas IV-VI niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjalnych, działających na terenie Gminy Siechnice, uprawiający określoną dyscyplinę sportową i posiadający udokumentowane wyniki i osiągnięcia sportowe o randze co najmniej powiatowej za dany rok szkolny.”

Zgodnie z powyższymi postanowieniami uchwały, Rada Miejska w Siechnicach określając podmioty zdolne do ubiegania się o stypendium sportowe, wskazała jedynie na uczniów publicznych szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez Gminę Siechnice oraz uczniów niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjalnych, działających na terenie Gminy Siechnice, pod warunkiem zamieszkiwania uczniów na terenie gminy Siechnice. Tym samym Rada pominęła uczniów będących mieszkańcami gminy Siechnice, którzy uczęszczają do innych szkół - na przykład publicznych prowadzonych przez inne jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem organu nadzoru system wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży winien traktować wszystkich uczniów, którzy mieszczą się w kręgu uzdolnionych dzieci i młodzieży, zamieszkałych na terenie Gminy, na tych samych zasadach. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1465/09) „Przedsięwzięcie o skali lokalnej mające na celu wsparcie edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży musi zapewnić równe traktowanie mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej.”

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest związany zasadą wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącą, że: „wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władzę publiczną”. Wedle zaś art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że krąg osób uprawnionych do uzyskania wsparcia ze środków pozostających w dyspozycji gminy powinien ograniczać się wyłącznie do jego mieszkańców. Rada nie posiada kompetencji do zawężenia kręgu takich osób uprawnionych wyłącznie do uczniów uczęszczających do szkół, których organem prowadzącym jest Gmina Siechnice. Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 24 listopada 2011 r.: *„Rację ma także organ nadzoru uznając (...), że przedmiotowa uchwała narusza zasadę równego traktowania mieszkańców lokalnej wspólnoty samorządowej, niezasadnie pomijając uczniów uczęszczających do szkół, dla których organem prowadzącym nie jest Powiat.”* (sygn. akt III SA/Gd 394/11). Podobnie na tle uchwały podjętej na podstawie art. 90 t ust. 4 ustawy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 14 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/Gl 25/11, wskazał: *„Przepis art. 90t ust. 1 u.s.o. nie wskazuje na inne kryteria, czy też cechy szkoły, które pozwalałyby na rozróżnienie uczniów. Jedyne kategoria bycia uczniem uzdolnionym posiadającym konkretne osiągnięcia i wyniki w nauce powinna stanowić podstawę do wsparcia jego edukacji. Szczegółowe warunki udzielania stypendium powinny być ustalone w taki sposób, aby zapewnić realizację wsparcia uczniów uzdolnionych bez ich różnicowania według innych, niż określone w ustawie, kryterium "wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży"”.*

Powyższe pozwala na stwierdzenie, że § 2 uchwały we fragmencie: „dla których organem prowadzącym jest Gmina Siechnice” podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym:

- **ust. 1** *„Do rozpatrzenia i oceny wniosków Burmistrz Siechnic powołuje komisję złożoną z co najmniej trzech osób.”*,

- **ust. 2** *„Komisja dokonuje oceny merytorycznej i formalnej wniosków i przedkłada Burmistrzowi Siechnic protokół wraz z analizą wniosków.”*.

Należy zauważyć, że rozdział kompetencji znajduje swoje umocowanie w art. 169 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Skoro ustawa zasadnicza wyodrębnia stanowiące i wykonawcze organy jednostek samorządu terytorialnego, to jako zasadę należy przyjąć, że kompetencje, jakie zostały przyznane ustawowo jednemu z tych organów, nie mogą być realizowane przez drugi z nich. Rozróżniając organy wykonawcze i stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, Konstytucja pozostawia tymże jednostkom kompetencje do kształtowania ich ustroju wewnętrznego w granicach określonych przez ustawy. Powyższy podział został uszczegółowiony w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, która w art. 15 określa, że organem stanowiącym jest rada gminy, natomiast wedle art. 26 ust. 1 organem wykonawczym jest wójt. Stosownie do dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy jest wyłącznie właściwa w zakresie stanowienia o zasadach udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Zgodnie z określonym ustawowo zakresem właściwości rady, rada gminy, jako organ kolegialny, jest uprawniona do podejmowania działań związanych jedynie ze stanowieniem lub kontrolą, nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż stanowiłoby to naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze.

Wymaga więc stwierdzić, iż uchwała zobowiązująca wójta do podjęcia określonego działania, w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego przez radę gminy zadania, wkracza w istocie w kompetencje organu wykonawczego gminy. Istotne jest zatem, aby uchwały rady nie ingerowały nazbyt czy też nie wskazywały pożądanego sposobu ich wykonania. Stanowi to bowiem wyłączną kompetencję wójta, w związku z czym każda ingerencja rady w tę sferę pozbawiona jest podstaw prawnych. W ramach wykonywania uchwał rady gminy, co należy zakwalifikować jako jedną z podstawowych kompetencji, a zarazem obowiązków wójta, niewątpliwie do autonomicznej sfery jego działalności należy określać sposób wykonywania uchwał (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt II SA/OI 547/2009).

Mając na uwadze powyższe rozważania teoretyczne, należy zauważyć, że mocą § 5 ust. 1 uchwały ustanowiono „komisję”, która wprawdzie jest powoływana przez Burmistrza, jednak Rada poprzez sam obowiązek powołania takiej komisji, z góry narzuciła organowi wykonawczemu sposób w jaki będzie wykonywał przedmiotową uchwałę. Nadto w § 5 ust. 2 uchwały Rada Miejska przyznała komisji odpowiednie uprawnienia i zadania do realizacji (dokonywanie oceny merytorycznej i formalnej wniosków o przyznanie stypendium oraz przedkładanie Burmistrzowi protokołu wraz z analizą tych wniosków), dodatkowo ograniczając w tym zakresie Burmistrza w jego kompetencjach wykonawczych.

Inną istotną kwestią jest sama możliwość powołania „komisji” w przedmiotowej uchwale. Należy zauważyć, że art. 31 ustawy o sporcie nie daje podstawy do powoływania przez radę gminy innych podmiotów (komisji), których celem działania miałyby być rozpatrywanie i ocenianie wniosków o przyznanie stypendium sportowego. Nadto żaden przepis prawa nie zezwala wyraźnie na powołanie takiej komisji w drodze uchwały rady gminy. Powołanie takiej komisji przez radę gminy stanowi zatem przekroczenie upoważnienia ustawowego. W tym miejscu warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 maja 2009 r. (IV SA/Wr 28/09) „(...) uchwała została podjęta w wyniku delegacji ustawowej - art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym. Przepis ten mówi o tym, że Rada Gminy uchwała zasady przydzielenia stypendium. Tymczasem organ wypełniając delegację ustawową nie tylko ustanowił te zasady, ale również ustanowił organ, który w związku z przedmiotem tego zadania miałby dodatkowo funkcjonować w szkole. Takie działanie przekracza upoważnienie ustawowe udzielone radzie gminy i stoi w sprzeczności z ustawą i zasadami legislacji. (...) Organem wykonawczym jest Burmistrz (...), a więc od niego zależy sposób realizacji postanowień uchwały.” Ponadto utworzenie „komisji” w formule zaprezentowanej w przedmiotowej uchwale, a więc powoływanej obowiązkowo i w każdej sytuacji przez organ wykonawczy, nie znajduje uzasadnienia w żadnym innym przepisie ustawy o samorządzie gminnym, jak też ustawy o sporcie, w tym w szczególności art. 31 ust. 3. W tym miejscu można jedynie wskazać, że na podstawie art. 90g ust. 6 ustawy o systemie oświaty, przy udzielaniu stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, jest powoływana w szkole komisja stypendialna, jednak nie przez radę gminy lecz dyrektora szkoły.

Należy także zauważyć, że ustawa o samorządzie gminnym uprawnia radę gminy jedynie do powoływania komisji rady ze swego grona na podstawie art. 21 ust. 1. Analogicznie orzekł w stosunku do rady powiatu WSA we Wrocławiu w dniu 25 marca (sygn. akt 2010 IV SA/Wr 21/10): „(...) powołanie przez Radę Powiatu (...) Komisji Stypendialnej może mieć miejsce wyłącznie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego. Sąd podziela także stanowisko i argumentację organu nadzoru, że Rada Powiatu (...), powołując Komisję Stypendialną spoza grona radnych, istotnie naruszyła prawo, tj. art. 17 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten stanowi, że rada powiatu może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy. Z przepisu tego wynika jednoznacznie brzmiąca norma wskazująca, że członkiem komisji rady powiatu, zarówno stałej, jak i doraźnej, może być jedynie radny rady powiatu.”

Jednocześnie zaznaczyć trzeba, że organ nadzoru nie neguje samej możliwości powołania komisji stypendialnej, jednak ewentualne podjęcie działań w tym zakresie powinno nastąpić wyłącznie na podstawie swobodnej decyzji Burmistrza, który uzna, że powołanie takiej komisji przyczyni się do prawidłowego wykonania uchwały. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby bowiem do uznania, iż w zakresie kompetencji organu stanowiącego gminy mieszczą się także czynności wykonawcze. Ponadto zakładając racjonalność ustawodawcy, uznać trzeba, że gdyby zamiarem ustawodawcy było dopuszczenie możliwości powoływania przez radę gminy komisji stypendialnej w sprawie stypendiów sportowych (na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie), to uprawnienie takie zostałoby określone wprost w ustawie.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że § 5 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie w związku z art. 30 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz