



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 9 grudnia 2014 r.

Poz. 5209



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N.4131.67.17.2014.JB

Wrocław, dnia 3 grudnia 2014 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Miasta Lubań Nr LVII/409/2014 z dnia 28 października 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania oraz wysokości nagród i wyróżnień za osiągnięcia sportowe w Gminie Miejskiej Lubań.

### Uzasadnienie

Na sesji dnia 28 października 2014 roku r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 31 ust. 1, 2, 3 i art. 35 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r., poz. 715 ze zm.), Rada podjęła uchwałę Nr LVII/409/2014 w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania oraz wysokości nagród i wyróżnień za osiągnięcia sportowe w Gminie Miejskiej Lubań.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 4 listopada 2014 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej załącznika nr 1 z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały wskazać należy na następujące okoliczności.

Mocą art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie ustawodawca postanowił, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. W ustępie 2 tej regulacji postanowił z kolei, że 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. Natomiast w art. 31 ust. 3 zakreślił w sposób szczegółowy zakres kompetencji w tym przedmiocie wskazując, że 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.

Tym samym, działając na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie Rada zobowiązana była zatem określić szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, czyli stypendiów, nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe oraz stypendiów lub nagród dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym. Rada stanowiąc w powyższym zakresie zobowiązana była wziąć pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

Rada działając na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie uregulowała zasady i tryb przyznawania nagród, jednakże nie określiła wysokości tych nagród. Mianowicie mocą §3 załącznika do uchwały postanowiono, że za podstawę wysokości nagród przyjmuje się kwotę bazową w wysokości 1000 zł, natomiast mocą §13 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiono, że wysokość nagrody indywidualnej w kategorii „zawodnik” wynosi: 1) do 80 % kwoty bazowej za 1-3 miejsce uzyskane w zawodach na szczeblu wojewódzkim, 2) 100% kwoty bazowej za 1-3 miejsce uzyskane w zawodach na szczeblu krajowym, 3) do 200% kwoty bazowej za 1-3 miejsce uzyskane w zawodach międzynarodowych. Natomiast według §13 ust. 3 załącznika do uchwały wysokość nagrody w klasyfikacji drużynowej wynosi 50% stawki określonej w ust. 2 dla każdego zawodnika zespołu (za uzyskane miejsce w rankingu jak w ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, regulacja taka nie może zostać uznana za określenie wysokości nagrody jaką można uzyskać za osiągnięcie wskazanego w uchwale miejsca w zawodach na szczeblu wojewódzkim, krajowym, międzynarodowym. Rada podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była bowiem nie do określenia maksymalnej wysokości nagrody, jaką można otrzymać, ale do określenia wysokości tej nagrody. W uchwale należy określić w jakiej wysokości nagroda może zostać przyznana biorąc pod uwagę określony wynik sportowy oraz znaczenie danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego. Nagroda powinna zostać określona w sposób precyzyjny i jasny. W taki sposób należy określić również znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Wymóg taki wynika wprost z treści art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Analizowana uchwała wymogu tego nie spełnia bowiem nie określa wysokości nagrody w zależności od osiągniętego wyniku sportowego oraz znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego. Przede wszystkim Rada określając wysokość nagrody posłużyła się sformułowaniem „do”, ponadto przeznaczona kwota została zarezerwowana dla zawodników, którzy uzyskali miejsca od pierwszego do trzeciego w zawodach na szczeblu wojewódzkim, krajowym i międzynarodowym. De facto nie określiła konkretnej wysokości nagrody za każdy uzyskany wynik sportowy na każdym z wymienionych szczebli zawodów sportowych. Powyższe świadczy o przekazaniu kompetencji ustalenia wysokości nagrody za osiągnięty wynik sportowy w zawodach sportowych organowi wykonawczemu Gminy Lubań. Z powyższego wynika, że to Burmistrz decydował będzie o wysokości nagrody. Z uchwały nie wynikają nawet wytyczne co do sposobu ustalania tej wysokości, brak bowiem w uchwale takich elementów jak: znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy, które stosownie do postanowień ustawy mają wpływ na wysokość, czy też rodzaj nagrody przewidzianej w uchwale.

Ponadto Rada przewidziała również nagrodę specjalną (§11 uchwały), wskazując jednocześnie, że nie obowiązują terminy składania wniosków określone w §9 oraz formularze stanowiące element uchwały (§11 ust. 4 załącznika do uchwały). Nie określono również wysokości nagrody specjalnej wskazując, iż nie może być ona wyższa niż 200 % kwoty bazowej. Oznacza to, że Rada nie określiła zasad i trybu przyznawania nagrody specjalnej oraz jej wysokości.

Powyższe świadczy o tym, że Rada podejmując przedmiotową uchwałę nie wypełniła w sposób należyty przekazanej jej kompetencji.

Z treści normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie wynika, że 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. Powyższe oznacza, że zapisy uchwały dotyczące nagród sportowych muszą odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a Rada powinna zawrzeć w uchwale wszystkie elementy wymienione w art. 31 ust. 3 ustawy. Zatem Rada w przedmiotowej uchwale powinna określić w sposób precyzyjny rodzaje nagród sportowych, a jeśli postanowiła, że nagrody te mają charakter pieniężny, to w ocenie Organu

Nadzoru powinna określić wysokość tych nagród z uwagi na wynik sportowy oraz znaczenie danego sportu dla Miasta Lubań.

Ponadto wskazać należy, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, a więc adresat tego aktu powinien wiedzieć w jakiej wysokości przysługuje mu nagroda za konkretne miejsce uzyskane w zawodach sportowych.

Z powyższego wynika, że przedmiotowa uchwała wymogu tego nie spełnia.

Wskazać należy, że organy władzy publicznej zobowiązane są na podstawie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do działania na podstawie i w granicach prawa. Każdorazowe niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał stanowiących akty prawa miejscowego powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r.: „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 kompetencję 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).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie w zw. z art. 7 Konstytucji, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

Rada w treści §1 pkt 3 załącznika do uchwały zdefiniowała pojęcie zawodnika, stanowiąc, że należy przez to rozumieć zawodnika zamieszkującego w Gminie Miejskiej Lubań lub zawodnika klubu sportowego działającego na terenie Miasta Lubań, który w roku kalendarzowym poprzedzającym złożenie wniosku zajął od do VIII miejsca. Według §10 ust. 4 załącznika do uchwały wnioski o przyznanie nagród składają UKS kluby sportowe, w tym działające w formie stowarzyszenia. Poza tym mocą §15 pkt 1 załącznika do uchwały postanowiono, że wyróżnienia przyznawane są na wniosek klubu sportowego lub z własnej inicjatywy przez Burmistrza Miasta Lubań.

Powyższe oznacza, że Rada pozbawiła prawa do nagrody zawodników niezrzeszonych w żadnym klubie sportowym, ograniczając ten krąg jedynie do zawodników klubów sportowych działających na terenie Miasta Lubań. Organ stanowiący Miasta Lubań uzależnił możliwość otrzymania nagrody od członkostwa w klubie sportowym mającym siedzibę na terenie Miasta Lubań oraz od wytypowania zawodnika przez ten klub sportowy. Z przepisów uchwały wynika ponadto, że jedynym podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o nagrodę jest klub sportowy (§10 ust. 4), co w powiązaniu z §1 pkt 3 załącznika do uchwały wskazuje, że chodzi o klub sportowy mający siedzibę na terenie Miasta Lubań, czego konsekwencją jest pozbawienie prawa do nagrody zawodników, którzy zmienili klub sportowy. Takie działanie Rady uznać należy za istotne naruszenie art. 3 ust. 1 ustawy o sporcie i przekroczenie delegacji ustawowej z art. 31 ust. 3 tej ustawy. Należy bowiem podkreślić, że katalog podmiotów, które będą mogły otrzymać nagrody sportowe został określony przez ustawodawcę. Przepis art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie rozstrzyga, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Niewątpliwie wskazani przez Radę zawodnicy klubów sportowych stanowią osoby fizyczne, jednakże Rada nie jest władna doprecyzowywać tego katalogu ani go też zmienić. Działanie takie narusza w sposób istotny normy art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie. Tym bardziej, że ustawodawca w art. 3 ust. 1 ustawy o sporcie przewidział również inne formy działalności sportowej, a nie tylko realizowanie działalności sportowej w formie klubu sportowego (działalność sportowa jest prowadzona w szczególności w formie klubu sportowego).

Powyższe odnieść należy również do wyróżnienia, które stosownie do §15 pkt 1 załącznika do uchwały przyznawane jest na wniosek klubu sportowego lub z inicjatywy Burmistrza.

Ustawa nie upoważniła organów jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnego określenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymywania nagród, czy wyróżnień, a tym bardziej zaś do jego nieuzasadnionego ograniczenia. Rada uprawniona jest jedynie do określenia w drodze uchwały, szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości 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. Ograniczenie kręgu uprawnionych do nagród i wyróżnień do za-

wodników reprezentujących określone kluby sportowe nie mieści się w upoważnieniu do określenia warunków przyznawania stypendiów, nagród i wyróżnień, o którym mowa w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Takie ograniczenie powoduje również nierówne traktowanie zawodników zrzeszonych w klubach i niezrzeszonych oraz niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie grupy zawodników będących członkami klubów sportowych. Należy uznać to za sprzeczne z celem ustawy o sporcie oraz konstytucyjną zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

Z powyższego wynika, że §1 pkt 3 w zw. z §10 ust. 4 oraz §15 pkt 1 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o sporcie.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że mocą §10 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada określiła elementy wniosku o przyznanie nagród. W przepisie tym Rada posłużyła się sformułowaniem „w szczególności”, co oznacza, że stworzyła otwarty katalog elementów tego wniosku.

Jak wskazano wyżej stosownie do treści art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie 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. W ocenie organu nadzoru elementy wniosku o przyznanie nagrody zaliczyć należy do trybu przyznawania nagród. Zatem tryb ten powinien zostać uregulowany w sposób kompleksowy. Wymogu tego nie spełnia zapis stwarzający otwarty katalog elementów wniosku o przyznanie nagrody.

Z powyższego wynika, że Rada Miejska bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu organowi kompetencję do dookreślenia wskazanych wyżej elementów wniosku i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Rada podejmując przedmiotową uchwałę nienależycie wypełniła zakres udzielonego jej upoważnienia bowiem wbrew przepisom prawa stworzyła otwarty katalog elementów wniosku o przyznanie nagrody, co stanowi przekroczenie udzielonego jej upoważnienia do określenia w sposób kompleksowy przekazanej jej materii.

Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Z powyższego wynika, że organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, 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 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 dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, 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 (...)”.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że §10 ust. 2 załącznika do uchwały we fragmencie „w szczególności” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie i art. 7 Konstytucji, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

Mocą §8 ust. 3 postanowiono, że Rada Sportu opiniująca wnioski w kategorii „trener” będzie brała pod uwagę w szczególności wyniki i osiągnięcia sportowe podopiecznych trenera.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o sporcie w jednostkach samorządu terytorialnego mogą działać rady sportu powołane przez właściwe organy wykonawcze spośród przedstawicieli organizacji i instytucji realizujących zadania w zakresie kultury fizycznej. 2. Organ, o którym mowa w ust. 1, ustala skład i zasady powoływania członków rady sportu, a także regulamin jej działania. 3. Do zadań rady sportu należy w szczególności opiniowanie: 1) strategii rozwoju gmin, powiatów i województw w zakresie kultury fizycznej

nej; 2) projektu budżetu w części dotyczącej kultury fizycznej; 3) programów rozwoju bazy sportowej na danym terenie, w tym w szczególności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie dotyczącym terenów wykorzystywanych na cele kultury fizycznej; 4) projektów uchwał, o których mowa w art. 27 ust. 2.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że postanowienia uchwały dotyczące kompetencji Rady Sportu powinny być spójne z regulaminem działania komisji sportu ustalonym przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Poza tym w treści analizowanego przepisu uchwały posłużono się sformułowaniem „w szczególności”, co oznacza stworzenie otwartego katalogu elementów ocenianych przez Radę Sportu. Podczas, gdy to organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego określa regulamin jej działania, a więc również wskazuje kryteria brane pod uwagę przy opiniowaniu uchwał, o których mowa w art. 27 ust. 2 ustawy, a więc również uchwały będącej przedmiotem niniejszej analizy. Zapis §8 ust. 3 załącznika do uchwały stanowi wyraz ingerencji w ustawowo zagwarantowane uprawnienia organu wykonawczego, co stanowi naruszenie art. 30 ust. 2 ustawy o sporcie i art. 7 Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia. Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

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

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*