



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2015 r.

Poz. 3447

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.83.14.2015.SP1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 11 sierpnia 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 1 i ust. 7 uchwały Rady Miejskiej w Miliczu Nr **XV/88/2015** z dnia 14 lipca 2015 r. *zmieniającej uchwałę nr XXXII/144/2012 z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Miliczu na sesji w dniu 14 lipca 2015 r. podjęła uchwałę Nr **XV/88/2015** *zmieniającą uchwałę nr XXXII/144/2012 z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień.*

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Gminy Milicz z dnia 16 lipca 2015 r. nr RM.0711.17.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 20 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 1 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- § 1 ust. 7 uchwały z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 715), w związku z art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Organ Nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Miliczu podjęła uchwałę Nr **XXXII/144/2012** z dnia 23 listopada 2012 r. *w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień*, zwaną dalej "uchwałą pierwotną". Następnie Rada wprowadziła zmiany do uchwały pierwotnej, podejmując uchwałę Nr **XV/88/2015** z dnia 14 lipca 2015 r. *zmieniającą uchwałę nr XXXII/144/2012 z dnia 23 listopada 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień*, zwaną dalej "uchwałą zmieniającą".

Podstawę prawną dla powyższych uchwał stanowi art. 31 ust. 1 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. Podstawą taką jest również art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, zgodnie z którym 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.

Zgodnie z § 2 uchwały pierwotnej: *Stypendia, wyróżnienia oraz nagrody, o których mowa w § 1 pkt 1) i pkt 2) mogą być przyznane osobom fizycznym, zamieszkującym na terenie gminy Milicz*. Rada Miejska w Miliczu, mocą § 1 ust. 1 uchwały zmieniającej wprowadziła zmiany do § 2 uchwały pierwotnej, zastępując wyrażenie "zamieszkującym na terenie gminy Milicz" wyrażeniem "stałe zamieszkującym na terenie gminy Milicz".

Zgodnie z 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. Ustalenie powyższych zasad przez Radę Miejską powinno być rozpatrywane jako jedna z form realizacji zadania publicznego o charakterze gminnym – w zakresie kultury fizycznej. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

Analiza wskazanych powyżej przepisów ustawy o sporcie i ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, iż jedną z norm prawnych, jakie wynikają z ich brzmienia jest obowiązek gmin, z mocy ustawy zajmujących się sprawami kultury fizycznej na swoim terenie, takiego skonstruowania zasad przyznawania stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, aby została zapewniona powszechna możliwość (przy spełnieniu ustalonych w uchwale rady warunków formalnych i dotyczących osiągnięć sportowych) ubiegania się o te stypendia, nagrody i wyróżnienia przez będących mieszkańcami danej gminy osób fizycznych.

Argumentację taką potwierdza art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc, iż mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Właśnie na rzecz tej wspólnoty gmina ma obowiązek realizować, jak już wyżej wspomniano, zadania własne m.in. w zakresie kultury fizycznej. Należy zauważyć, że ustawodawca nie uzależnia faktu przynależności do wspólnoty samorządowej od okresu zamieszkiwania na terytorium gminy czy zamiaru zamieszkania w niej na stałe bądź czasowo. W takiej sytuacji gmina jest obowiązana do zaspokajania potrzeb wszystkich swych mieszkańców.

W świetle art. 32 Konstytucji RP: „1. Wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. "Z kolei" ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw może być ustanowione tylko w ustawie”(art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Powyższe normy ustanawiają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, której to zasady władze muszą przestrzegać. Jednakże z tej generalnej zasady wynika także zakaz stosowania dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy i żadne przyczyny. Od zasady równości Konstytucja RP nie zna żadnych odstępstw i wyjątków (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. IV). Zasada równego traktowania wymaga by wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu były traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (potwierdzają to tezy orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: 17/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 177, podobnie: 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, s. 505). Dotyczy to również stosowania odpowiedniego kryterium różnicowania.

Dokonując oceny regulacji prawnej pod kątem zasady równości należy w pierwszej kolejności ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotnie uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej normy prawnej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 sierpnia 2006 r. – sygn. akt IV SA/Wr 94/06). W przypadku przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej cechą uzasadniającą równe traktowanie adresatów tej uchwały – osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe jest okoliczność ich zamieszkania na obszarze Gminy Milicz, przez co osoby te stanowią desygnaty pojęcia wspólnoty samorządowej. Stąd przyjęć należy, iż ograniczenie zasady powszechnej (dla mieszkańców gminy) możliwości ubiegania się o stypendia sportowe, nagrody i wyróżnienia do osób fizycznych mających stałe miejsce zamieszkania w danej gminie stanowi również naruszenie powyższych zasad konstytucyjnych.

Z kolei Rada Miejska w § 6 ust. 1 w lit. od a) do d) uchwały pierwotnej wskazała okoliczności, w których pozbawia się osoby uprawnione stypendiów sportowych. Rada, mocą **§ 1 ust. 7** uchwały zmieniającej wprowadziła zmiany do § 6 ust. 1 uchwały pierwotnej, dodając lit. e) o treści: *"gdy zawodnik będący uczniem otrzyma nieodpowiednią lub naganną ocenę zachowania za I semestr lub na świadectwie końcoworocznym w roku, na który przysługuje stypendium."*

Rada, przyjmując powyższy przepis uchwały, uzależniła możliwość otrzymywania stypendium sportowego od uzyskania przez zawodnika będącego uczniem wyższej niż nieodpowiedniej lub nagannej oceny z zachowania. Rada wprowadziła zatem *de facto* dodatkowy warunek otrzymania stypendium sportowego. Osoba będąca uczniem, oprócz kryteriów przewidzianych w § 3 uchwały pierwotnej, powinna także uzyskać odpowiednią ocenę z zachowania.

W świetle postanowień art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie powyższa regulacja jest niedopuszczalna. Przepis w swej konstrukcji przewiduje, że stypendium sportowe przyznawane jest za „osiągnięte wyniki sportowe”. Oznacza to, że w przypadku określania przesłanek, w oparciu o które można przyznać stypendium sportowe, jedynym kryterium, jakim Rada Miejska może się kierować jest osiągnięty wynik sportowy, np. miejsce na podium, określona pozycja w kwalifikacji sportowej, osiągnięcie rekordu gminy w danej dyscyplinie sportowej. Przepis kompetencyjny nie daje podstaw do określania dodatkowych obwarowań, zwłaszcza w sytuacji, jeżeli nie wiążą się one w żaden sposób z uprawianą dyscypliną sportową.

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 (...).”*

Biorąc powyższe pod uwagę 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 jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz