



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 24 grudnia 2015 r.

Poz. 6137

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.78.12.2015.FZ WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 3 ust. 2, § 4 ust. 5, 6 i 7 we fragmencie "na podstawie listy rekomendowanych przez Komisję ds. edukacji kandydatów", § 6 ust. 5 oraz § 7 uchwały Rady Miejskiej Mieroszowa Nr XVII/59/15 z dnia 29 października 2015 roku w sprawie ustanowienia stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień przyznawanych przez Gminę Mieroszów za osiągnięte wyniki we współzawodnictwie sportowym.

Uzasadnienie

Na sesji dnia 29 października 2015 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a, art. 40 ust. 1 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2015 r. poz. 1515) w związku z art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (t.j. Dz. U. z 2014 roku, poz. 715 ze zm.) Rada Miejska Mieroszowa podjęła uchwałę Nr XVII/59/15 z dnia 29 października 2015 roku w sprawie ustanowienia stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień przyznawanych przez Gminę Mieroszów za osiągnięte wyniki we współzawodnictwie sportowym.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem z 25 listopada 2015 r., Nr BRM.0008.14.2015 i wpłynęła do organu nadzoru 26 listopada 2015 r. Wcześniej pismem z 2 listopada 2015 r., które wpłynęło do organu nadzoru 4 listopada 2015 r. przesłano omyłkowo projekt uchwały, odmienny od uchwalonego na sesji Rady Miejskiej Mieroszowa. Fakt ten, potwierdza pismo podpisane przez Przewodniczącą Rady.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 3 ust. 2 uchwały Nr XVII/59/15 z dnia 29 października 2015 roku w sprawie ustanowienia stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień przyznawanych przez Gminę Mieroszów za osiągnięte wyniki we współzawodnictwie sportowym z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (t.j. Dz. U. z 2014 roku, poz. 715 ze zm.) w zw. z art. 2 i 7 Konstytucji.

- § 4 ust. 5 i 6 oraz 7 we fragmencie „na podstawie listy rekomendowanych przez Komisję ds. edukacji kandydatów” uchwały Nr XVII/59/15 z dnia 29 października 2015 roku w sprawie ustanowienia stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień przyznawanych przez Gminę Mieroszów za osiągnięte wyniki we współzawodnictwie sportowym z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2015 r. poz. 1515) w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy o sporcie (t.j. Dz. U. z 2014 roku, poz. 715 ze zm.).

- § 6 ust. 5 uchwały Nr XVII/59/15 z dnia 29 października 2015 roku w sprawie ustanowienia stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień przyznawanych przez Gminę Mieroszów za osiągnięte wyniki we współzawodnictwie sportowym z istotnym naruszeniem art. 82 – 88 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.) oraz art. 31 ust. 1-3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (t.j. Dz. U. z 2014 roku, poz. 715 ze zm.) w zw. z art. 7 i 94 Konstytucji.

- § 7 uchwały Nr XVII/59/15 z dnia 29 października 2015 roku w sprawie ustanowienia stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień przyznawanych przez Gminę Mieroszów za osiągnięte wyniki we współzawodnictwie sportowym z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (t.j. Dz. U. z 2014 roku, poz. 715 ze zm.), w zw. z art. 7 Konstytucji.

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). Ustęp 3 art. 31 upoważnia natomiast organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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.

W § 3 ust. 2 uchwały postanowiono, że „w szczególnie uzasadnionych wypadkach Burmistrz Mieroszowa może przyznać stypendium sportowe za inne osiągnięcia niż wymienione w ust. 1 pkt 1-2 uczniowi (zawodnikowi) szczególnie wyróżniającemu się i rokującemu w kolejnych latach nadzieję na reprezentowanie wysokiego poziomu sportowego”. Cechą powyższego przepisu jest niejasność oraz nieupoważnione przekazanie przez Radę Miejską Mieroszowa przyznanej delegacji na rzecz organu wykonującego przyjętą uchwałę. Rada gminy realizując przyznane umocowanie do określenia „szczegółowych zasad...”, powinna zrobić to kompleksowo, tak aby organ wykonujący przyjęty akt otrzymał jasno sprecyzowane ramy, w których ma się poruszać. Także adresaci przyjętego aktu zawierającego przepisy prawa powszechnie obowiązującego powinni znać swoją jednoznacznie określoną sytuację prawną. Wskazane postanowienia nie dają gwarancji osiągnięcia tych celów, umożliwiając Burmistrzowi Mieroszowa rozstrzygnięcie w kwestii przyznania stypendium w oparciu o bliżej niesprecyzowane przesłanki. Trudno założyć w świetle jakich kryteriów będzie można ponad wszelką wątpliwość przyjąć, że określony przypadek jest „szczególnie uzasadniony” w świetle § 3 ust. 2 uchwały. Ustawodawca Konstytucyjny w art. 2 Konstytucji, wskazał że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z przywołanego dogmatu konstytucyjnego orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wywodzi m.in. zasadę zaufania do działania organów władzy publicznej i stanowionej przez nie prawa. W oparciu o nią z kolei wyprowadza się założenie, że normodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych może stanowić samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (powyższe zaczerpnięto z uzasadnień: wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, OTK ZU nr 2/A/2003 oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, OTK-A 2006/3/32). W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że „(...) uchwała jako akt prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym powinna zakresem swojego uregulowania obejmować wszystkie możliwe sytuacje. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, akt normatywny (...) powinien zawierać próbę zdefiniowania danego określenia, jeżeli jest ono wieloznaczne lub nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości albo znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe. Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa.” (z uzasadnienia do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 3 września 2009 r., sygn. akt II SA/Go 497/09, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W art. 7 Konstytucji wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z normy tej należy wywieść, że realizacja delegacji ustawowej powinna być ścisła, zgodna z zakresem powierzonych spraw do unormowania. Organ umocowany nie może przekazywać przyznanego umocowania na rzecz innego. Bez

znaczenia jest tutaj czy dokonuje tego *expressis verbis* w przyjętym akcie, czy pośrednio, ze względu na charakter konkretnego unormowania. W realiach analizowanej sprawy, na gruncie kwestionowanego ustępu zaistniał taki stan. Powierając Burmistrzowi prawo, do przyznania stypendium w „szczególnie uzasadnionych wypadkach” za osiągnięcia inne niż wymienione w § 3 ust. 1 pkt 1 i 2, Rada powierzyła mu niejako, kompetencję do uzupełnienia we własnym zakresie w ramach wykonywania uchwały zasad przyznawania stypendiów, do których ustalenia, mocą 31 ust. 3 ustawy o sporcie była legitymowana. Stanowi to istotne naruszenie normy kompetencyjnej, które skutkować musi stwierdzeniem nieważności wskazanego ustępu.

Zgodnie z § 4 ust 5-7 uchwały:

5. Wnioski o przyznanie stypendium za osiągnięcia sportowe, nagrody, wyróżnienia opiniuje w terminie do 15 kwietnia danego roku komisja ds. edukacji powołana przez Burmistrza Mieroszowa, w skład której wchodzi :

1/dwóch przedstawicieli Rady Miejskiej Mieroszowa wybranych w głosowaniu jawnym.

2/ dwóch przedstawicieli wskazanych przez Burmistrza.

6. Komisja ds. edukacji przedkłada Burmistrzowi Mieroszowa listę rekomendowanych kandydatów do przyznania stypendium sportowego, nagrody czy wyróżnienia.

7. Decyzję o przyznaniu stypendium za osiągnięcia sportowe, nagrody i wyróżnienia podejmuje Burmistrz Mieroszowa na podstawie listy rekomendowanych przez Komisję ds. edukacji kandydatów.

Rada Miejska Mieroszowa, mocą swej uchwały powołała organ opiniodawczy - Komisję ds. edukacji, w skład której wchodzić mają zarówno przedstawiciele Rady jak i Burmistrza. W tym miejscu należy przywołać przytoczony już we wcześniejszym fragmencie uzasadnienia art. 7 Konstytucji. Wyraża on bowiem zasadę, zgodnie z którą, organy władzy publicznej mogą działać tylko w granicach i na podstawie prawa, a co za tym idzie, ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, muszą być określone przez normy prawne wyznaczające jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jaki pozwalają im przepisy prawa. W przedmiotowym przypadku, powyższe oznacza, że aby Rada mogła ustanowić Komisję ds. edukacji, musiała działać na podstawie norm legitymujących ją do podjęcia regulacji w tym zakresie. Takiej podstawy nie zawierają art. 18. ust. 2 pkt 14a i pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Na ich podstawie, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów oraz stanowienie w innych sprawach (tzn. niewymienionych w art. 18 ust. 2) zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Do innych spraw, o których mowa wyżej należy określić, w drodze uchwały, szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, do unormowania których, Rada jest legitymowana na mocy art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może ze swojego grona powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy. Rada posiada zatem legitymację do powołania komisji (stałej, doraźnej), jednak może się ona składać jedynie z radnych. Nie istnieje żaden przepis, który stanowiłby podstawę do tworzenia dodatkowych ciał, uczestniczących w realizacji zadań samorządu gminnego, choćby wyposażonych tylko w kompetencje doradcze czy opiniujące. Powoływanie komisji Rady poza ramami ustawy o samorządzie gminnym musi mieć uzasadnienie w innym przepisie prawa przydającym radzie gminy taką kompetencję. Żaden natomiast przepis prawa, w tym stanowiąca podstawę dla przedmiotowej regulacji ustawa o sporcie nie zezwala na powołanie, składającego się z przedstawicieli organów stanowiącego i wykonawczego, organu opiniodawczego w sprawach przyznawania stypendiów, nagród i wyróżnień, których dotyczy uchwała Nr XVII/59/15 Rady Miejskiej Mieroszowa. Organ nadzoru stwierdził, że kwestionowane przepisy, w zakresie objętym stwierdzeniem ich nieważności naruszają prawo wskutek przekroczenia kompetencji. Powołanie Komisji o mieszanym składzie osobowym – składającej się z przedstawicieli zarówno Rady jak i Burmistrza, nie znajduje podstawy ani w art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bowiem ten artykuł dotyczy jedynie komisji, w skład których wchodzić jedynie radni, ani w żadnym innym przepisie prawa. W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością z § 4 ust. 5 i 6 w całości, gdyż przepisy te określają skład oraz kompetencje Komisji ds. edukacji, oraz ust. 7 we fragmencie jej dotyczącym.

W § 6 ust. 5 uchwały Rada określiła, że "stypendium przyznane w oparciu o nieprawdziwe dane podlega zwrotowi na rachunek Urzędu Miejskiego w Mieroszowie wraz z odsetkami, jak dla zaległości podatkowych liczonych od dnia otrzymania nienależnego stypendium sportowego". Umieszczenie tego typu regulacji w akcie prawa miejscowego sugeruje istnienie po stronie organu stanowiącego uprawnienia do wskazania w akcie administracyjnym okoliczności, w których organ wykonawczy, jako podmiot przyznający stypendium sportowe, działający w oparciu o tę właśnie normę, uprawniony byłby do uchylenia się od skutków złożonego oświadczenia woli. Należy zaznaczyć, że kwestionowany ustęp dotyczy zwrotu stypendium, a więc świadczenia mającego swoje źródło we wcześniej zawartej umowie cywilnej. Ustawodawca w Kodeksie cywilnym rozstrzyga, co stanowi wadę oświadczenia woli, wpływającą na jego skuteczność prawną, a także o możliwości uchylenia się od jego skutków prawnych. Przepisy od art. 82 do art. 88 Kodeksu mają zastosowanie do wszystkich czynności prawnych z zakresu prawa cywilnego, a ich stosowanie mogłoby być wyłączone jedynie mocą przepisów szczególnych. Ustawa o sporcie takich regulacji o szczególnym charakterze w stosunku do norm kodeksowych nie zawiera. Nie ulega przy tym wątpliwości, że regulacja zawarta w 6 ust. 5 uchwały wykracza poza przyznaną Radzie Miejskiej kompetencję, ograniczającą się wyłącznie do określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w art. 31 ust. 1-3 ustawy o sporcie. Ustanowienie przez Radę reguł zwrotu stypendium przyznanego w oparciu o nieprawdziwe dane stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Powyższe wnioski, pozostają aktualne przy analizie dopuszczalności określenia przez Radę wysokości odsetek, bowiem nie mogła ona zostać określona uchwałą organu stanowiącego. Rada nie miała legitymacji do stanowienia w tym zakresie, a co za tym idzie, wysokość odsetek powinna zostać określona w umowie stypendialnej zawartej między organem wykonawczym, a przyszłym stypendystą. Wysokość odsetek nie mieści się w zakresie kompetencji Rady, do określenia „szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień”. Dwa istotne naruszenia prawa, wynikające z zapisów § 6 ust. 5, stanowią podstawę stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności przedmiotowego przepisu.

W § 7 uchwały stwierdzono, że „w sprawach nieuregulowanych w niniejszej uchwale ostateczne decyzje podejmuje Burmistrz Mieroszowa”. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, organ stanowiący władny jest określić „szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień”. Rada nie może, bez wyraźnego upoważnienia, subdelegować kompetencji, które ustawa wprost jej przyznaje. Wskazane wyżej obligatoryjne elementy uchwały, mogą zostać określone jedynie przez organ legitymowany do tego przez ustawodawcę czyli w przedmiotowym przypadku, przez Radę Miejską Mieroszowa. W przytaczanym już we wcześniejszym fragmencie rozstrzygnięcia art. 7 Konstytucji wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a co za tym idzie organ posiadający legitymację do podjęcia działań prawotwórczych, nie może podzielić się tym uprawnieniem i umożliwić innemu organowi uszczegółowienie stworzonej przez siebie regulacji. Taki właśnie przypadek stanowi regulacja § 7 uchwały pozwalająca Burmistrzowi na podejmowanie suwerennych decyzji w zakresie nieuregulowanym przez uchwałę XVII/59/15 Rady Miejskiej Mieroszowa.

Ze względu na powyższe postanawia się, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru czyli 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:
P. Hreniak