



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 11 kwietnia 2017 r.

Poz. 1822

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 1320/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 stycznia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Anna Moskała
Sędzia WSA Bogumiła Kalinowska (sprawozdawca)
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

Protokolant

Z-ca Kierownika Sekretariatu Wydziału III Halina Ro-
słań

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 13 stycznia 2017 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Jeleniej Górze
na § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały Rady Miejskiej w Jeleniej Górze
z dnia 28 grudnia 2010 r. nr 18/IV/2010
w przedmiocie określenia zasad i trybu przyznawania stypendiów sportowych oraz
nagród za wysokie wyniki sportowe

stwierdza nieważność § 3 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Prokurator Rejonowy w Jeleniej Górze wniósł skargę na stanowiącą akt prawa miejscowego uchwałę nr 18/IV/2010 Rady Miejskiej w Jeleniej Górze z dnia 28 grudnia 2010 roku w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania stypendiów sportowych oraz nagród za wysokie wyniki sportowe, opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego Nr 30, poz. 378, z dnia 8 lutego 2011 roku – domagając się stwierdzenia nieważności § 3 ust. 2 pkt 1 tej uchwały.

Zaskarżonej uchwale zarzucił naruszenie prawa materialnego, tj. art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. z 2016 roku, poz. 176; w dacie podjęcia uchwały – Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857; zwana poniżej jako „ustawa o sporcie”) poprzez ustalenie w zakwestionowanym § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały kryteriów otrzymania stypendium sportowego w sposób niezgodny ze wskazanym przepisem, tj. poprzez wskazanie, że zawodnik może otrzymać stypendium sportowe, jeżeli spełnia m.in. kryterium w postaci członkostwa w klubie sportowym działającym na terenie Miasta Jeleniej Góry oraz posiada kartę zgłoszenia, licencję bądź inny dokument uprawniający do udziału w zawodach, przez które to sformułowanie Rada ustanowiła niedozwolone ograniczenie podmiotowe.

Skarżący Prokurator na poparcie skargi argumentował, że Rada podejmując przedmiotową uchwałę działała na mocy art. 31 oraz art. 35 ust. 5 i 6 ustawy o sporcie. W § 3 tej uchwały wskazano kryteria, które muszą być spełnione, aby otrzymać stypendium sportowe. W ust. 1 przywołanego § 3 uchwały określono, jaki poziom sportowy musi osiągnąć zawodnik, aby otrzymać przedmiotową pomoc finansową. Dalsze kryteria zostały ustanowione w § 3 ust. 2 uchwały. Wskazano tam m.in., że poza wynikami sportowymi, aby otrzymać stypendium, zawodnik musi być członkiem klubu sportowego działającego na terenie Miasta Jeleniej Góry oraz posiadać kartę zgłoszenia, licencję bądź inny dokument uprawniający do udziału w zawodach. Takie brzmienie regulaminu jest jednak sprzeczne z art. 31 ustawy o sporcie. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Stosownie do tego przepisu zatem, jedynym kryterium przyznawania stypendiów sportowych są osiągane wyniki sportowe. Odnośnie zaś do kręgu podmiotów uprawnionego do ich otrzymywania, ustawodawca poprzestał na określeniu „osoby fizyczne”. Art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie zawiera normę delegacyjną, zgodnie z którą 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, zdaniem Prokuratora, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustanawiając stypendium, może określić zasady je obowiązujące odwołując się jedynie do kryteriów określonych w art. 31 ust. 1, tj. osiąganych wyników sportowych. Norma delegacyjna nie zezwala natomiast na ustanowienie innych kryteriów, poza znaczeniem danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności, brak jest unormowań, które upoważniałyby jednostkę samorządu terytorialnego do różnicowania możliwości otrzymywania stypendium sportowego od kryteriów podmiotowych.

Tymczasem, jak dalej wywodzono w skardze, zgodnie z zaskarżonym przepisem uchwały, możliwość uzyskania stypendium sportowego jest uzależniona od bycia członkiem klubu sportowego działającego na terenie Miasta Jeleniej Góry oraz posiadania karty zgłoszenia, licencji bądź innego dokumentu uprawniającego do udziału w zawodach. W takiej formie kwestionowany przepis jest niezgodny z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, który upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do uchwalenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2. Stosownie zatem do ustawowego upoważnienia, rada gminy określając zasady przyznawania stypendium sportowego, powinna kierować się jedynie kryteriami określonymi w przywołanych przepisach, tj. znaczeniem danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągniętym wynikiem sportowym.

Odwołując się do brzmienia art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej upoważniającego organy jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze ich działania, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, Prokurator zarzucił, że unormowanie zawarte w § 3 uchwały zawęża w sposób sprzeczny z ustawą krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendium sportowego. Wyklucza bowiem z ich grona osoby, które pomimo spełnienia kryterium osiągnięcia wyników sportowych, nie mogą otrzymać pomocy materialnej z uwagi na fakt, że nie jest w ich przypadku spełniona przesłanka określona w § 3 ust. 2 pkt 1 kwestionowanego unormowania. Nie znajduje to jednak uzasadnienia w przepisach ustawy o sporcie. Ukształtowanie kryteriów przyznania stypendium sportowego

w sposób sprzeczny z dyspozycją art. 31 ust. 1 przedmiotowej ustawy stanowi przekroczenie ram określonego w art. 31 ust. 3 upoważnienia ustawowego, w związku z czym uchwała jest w tym zakresie nieważna.

W odpowiedzi strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi, podnosząc, że Rada Miejska nie wyspecyfikowała żadnej dyscypliny sportu, jako szczególnie wyróżnionej w mieście, poprzez przyznawanie nagród i stypendiów sportowych. Nie ma żadnego uzasadnienia, a byłoby wręcz naruszeniem prawa ustalenie, że np. nagrody i stypendia sportowe mogą uzyskiwać osoby fizyczne uprawiające pchnięcie kulą, a już nie otrzymują takie osoby fizyczne, które uprawiają rzut dyskiem. Miasto Jelenia Góra chce doceniać i honorować wszystkie dyscypliny sportowe, które są uprawiane na terenie miasta, a osoby fizyczne – zawodnicy – osiągają wysokie wyniki sportowe. Znaczenie każdego sportu uprawianego w klubie sportowym, działającym na terenie gminy jest niezwykle istotne, gdyż tylko taka osoba, poprzez klub, może być zidentyfikowana z Jelenią Górą. Członkostwo w klubie, działającym w Jeleniej Górze, osoby zdobywającej medale olimpijskie powoduje, że do klubu takiego garnie się młodzież – mieszkańcy miasta i w ten sposób rozwija się sport powszechny i rodzą się nowe talenty sportowe.

W ocenie strony przeciwnej treść przepisu § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały w żaden sposób nie narusza warunków określonych w art. 31 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie, gdyż ustawa nie definiuje, w jaki sposób należy wskazać osobę fizyczną i „dany sport”, z punktu widzenia znaczenia tego sportu dla miasta. Uznanie stanowiska przyjętego przez Prokuratora oznaczałoby, że poprzez zdobycie medalu olimpijskiego, mieszkaniec Warszawy, trenujący w klubie warszawskim, ma prawo do stypendium sportowego przyznawanego przez Miasto Jelenia Góra, tylko dlatego, że dla przykładu, w uchwale Rady Miejskiej, wśród różnych dyscyplin wymienia się np. rzut młotem kobiet.

Niezależnie od powyższego sugerowana zmiana uchwały może prowadzić do patologii, polegającej na tym, że dyscypliny sportowe uznane za godne wyróżnienia będą ustalane pod konkretne osoby.

W końcowych wywodach przekonywano, że uchwała jest zgodna z prawem i pozostaje w granicach upoważnień ustawowych. Konstytucja RP w rozdziale VII stanowi zaś o samodzielności samorządu terytorialnego, która to samodzielność podlega ochronie sądowej. Podejmując jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, w tym również akty prawa miejscowego, rada gminy działa dla, jak i na rzecz, wspólnoty samorządowej, w związku z czym, wszelkie jej rozstrzygnięcia muszą być adresowane do mieszkańców i instytucji działających na jej terenie. Przyjęcie poglądu wyrażonego w skardze Prokuratora Rejonowego w Jeleniej Górze prowadzi do wniosku, że rada gminy jest pozbawiona kompetencji do stanowienia rzeczowego, konkretnego i dostosowanego do swoich potrzeb prawa, gdyż zgodnie z poglądem Prokuratora Rejonowego mogą być to tylko ogólne sformułowania, w rzeczywistości odwzorowujące poziom ogólności przyjęty w ustawach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 718, zwana dalej „p.p.s.a.”) Wojewódzki Sąd Administracyjny sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej, a stosownie do przepisu art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066) kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach tej kognicji Sąd bada, czy przy wydaniu zaskarżonego aktu nie naruszono przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. W świetle art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 464; przywoływanej dalej jako „u.s.g.”) uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, że pojęcie „sprzeczności z prawem” w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego. Do istotnych naruszeń prawa zalicza się naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów prawa materialnego poprzez ich wadliwą wykładnię lub zastosowanie.

Jako podstawę prawną zaskarżonej w części uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, organ stanowiący wskazał m.in. art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2010 r. Nr 127, poz. 857). Uchwałą tą określono zasady i tryb przyznawania stypendiów sportowych oraz nagród za wysokie wyniki sportowe. W kwestionowanym w skardze § 3 ust. 2 pkt 1 postanowiono, że zawodnik może otrzymać stypendium jeżeli ponadto spełnia kryteria określone w tym ustępie, to znaczy między innymi jest członkiem klubu sporto-

wego działającego na terenie Miasta Jelenia Góra oraz posiada kartę zgłoszenia, licencję bądź innym dokument uprawniający do udziału w zawodach.

Zgodnie z przywołanym jako podstawa prawna uchwały przepisem art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie, jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Według ust. 2 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. Jak wynika z ust. 3 – 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.

Należy zauważyć, że cytowany przepis artykułu 31 ust. 1 ustawy o sporcie jako beneficjentów stypendiów sportowych, nagród oraz wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe obejmuje ogólnie kategorię osób fizycznych biorących bezpośrednio udział we współzawodnictwie sportowym, nie zawężając jej jednak wyłącznie do zawodników będących członkami klubów sportowych. Jak trafnie przyjmuje się w orzecznictwie (vide np. wyroki WSA – w Gdańsku III SA/Gd 303/16 z dnia 30 czerwca 2016 r., LEX nr 2078302, w Lublinie II SA/Lu 579/11 z dnia 1 września 2011 r., LEX nr 966418, w Krakowie II SA/Kr 383/16 z dnia 31 maja 2016 r., LEX nr 2060513) – rada gminy nie ma prawa zawężać ustawowego katalogu podmiotów upoważnionych do otrzymania stypendiów sportowych wyłącznie do osób, które są członkami klubów sportowych. Jedynymi kryteriami ustalania zasad przyznawania stypendiów są – znaczenie danego sportu dla jednostki samorządowej oraz osiągnięty wynik sportowy.

W takim ujęciu normatywnym, zgodnie z przytoczonym powyżej przepisem art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, rada gminy może regulować szczegółowe zasady przyznawania stypendiów i nagród mając na względzie wyłącznie przesłanki wymienione w tym przepisie, tj. kierując się znaczeniem danego sportu dla danej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągniętym wynikiem sportowym.

W świetle art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Adresatami tych aktów pozostają więc przede wszystkim mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego. Akty prawa miejscowego, jako akty podustawowe, nie mogą być sprzeczne zarówno z ustawą, w której zawarte jest upoważnienie do działania przez organ stanowiący gminy i na podstawie którego zostały wydane, ale także z Konstytucją i innymi aktami ustawodawczymi, które dotyczą materii regulowanej danym aktem prawa miejscowego. W granicach komentowanego ustawowego upoważnienia mieści się zatem możliwość przyznania stypendium sportowego w pierwszej kolejności mieszkańcom gminy, do zaspakajania potrzeb których gmina jest powołana (w związku z art. 1 ust. 1 u.s.g. oraz art. 7 ust. 1 u.s.g.), wszakże zakreślone normą art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie granice delegacji w zaskarżonej uchwale zostały przekroczone poprzez przyjęcie w § 3 ust. 2 pkt 1, że uprawnionymi do uzyskania stypendium sportowego podmiotami są jedynie zawodnicy zrzeszeni w klubach sportowych. Takiego ograniczenia podmiotowego ustawa o sporcie nie wprowadza, albowiem na tle brzmienia cytowanego przepisu ustawy nie ma podstaw prawnych by przyjmować, że pod pojęciem „osób fizycznych” osiągających wyniki sportowe należy rozumieć jedynie osoby będące członkami klubów sportowych. Mogą to być również będące członkami wspólnoty samorządowej osoby fizyczne uprawiające sport, osiągające wyniki sportowe, lecz nie będące zawodnikami zrzeszonymi w klubach sportowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest władny modyfikować zakres podmiotowy przepisu ustawowego.

Trafnie zatem zarzucono w skardze, że w § 3 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały Rada wprowadziła niedopuszczalne ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymywania stypendiów sportowych, czym wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego. Takie zawężenie powoduje również nierówne traktowanie zawodników zrzeszonych w klubach i niezrzeszonych oraz 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. Zasadnie przy tym Prokurator wywiódł, iż omawiany zapis uchwały nie stanowi realizacji ustawowej delegacji do ustalania zasad przy uwzględnieniu ustawowych kryteriów – „znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego” oraz „osiągniętego wyniku sportowego”.

W związku z powyższym, skoro uchwała w sposób istotny naruszała przepis art. 31 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie, w związku z art. 7 i 32 oraz art. 94 Konstytucji RP, to należało stwierdzić jej nieważność w zaskarżonej części poprzez wyeliminowanie z porządku prawnego postanowień § 3 ust. 2 pkt 1 tej uchwały.