



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 9 marca 2017 r.

Poz. 1026

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 20/2017 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 8 marca 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXIX/324/2017 Rady Miejskiej w Żninie z dnia 27 stycznia 2017 r. w sprawie przyznawania nagród Burmistrza Żnina zawodnikom osiągającym wysokie wyniki sportowe oraz trenerom sportowym.

Uzasadnienie

W dniu 27 stycznia 2017 r. Rada Miejska w Żninie, działając na podstawie art. 18 ust. 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o sporcie (Dz.U. z 2016 r. poz. 176 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie przyznawania nagród Burmistrza Żnina zawodnikom osiągającym wysokie wyniki sportowe oraz trenerom sportowym. Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lutego 2017 r.

Zawiadomieniem z dnia 28 lutego 2017 r. znak: WNK.IV.4131.22.2017.MT, organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały. Przewodniczący Rady Miejskiej w Żninie pismem z dnia 6 marca 2017 r. znak: BRM.0711.2.2017 nie zgodził się ze stanowiskiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wyrażonym w zawiadomieniu, w zakresie trybu pozbawiania nagród sportowych oraz formy przyznawania stypendiów.

Jak wskazano wyżej przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Żninie podjęła w oparciu o art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, który stanowi, 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.

W ocenie organu nadzoru niniejsza uchwała nie wypełnia upoważnienia ustawowego w zakresie trybu pozbawiania nagród sportowych. 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 naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm kompetencyjnych. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Należy też podkreślić, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Skoro Rada Miejska w § 7 przedmiotowej uchwały określiła dyscypliny sportowe o szczególnym znaczeniu dla gminy, następnie w § 8-13 wskazała tryb przyznawania nagród, to dla wypełnienia dyspozycji ustawowej przepisu art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie niezbędnym jest uregulowanie trybu pozbawiania tych nagród. Do takich wniosków musi prowadzić wykładnia językowa ww. przepisu i dlatego nie ma znaczenia czy jest to nagroda jednorazowa czy też stypendia. Dlatego też w tym zakresie organ nadzoru nie podziela argumentów Przewodniczącego Rady Miejskiej w Żninie, zawartych w piśmie z dnia 6 marca 2017 r.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również funkcjonowanie komisji ds. nagród, powoływanej przez Burmistrza Żnina (§ 17 uchwały). W tym miejscu należy wskazać na rozdział kompetencji, znajdujący umocowanie w art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Skoro ustawa zasadnicza wyodrębnia organy stanowiące i wykonawcze, 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 ust. 1 określa, że organem stanowiącym i kontrolnym jest rada gminy, natomiast organem wykonawczym jest wójt (art. 26 ust. 1). Zgodnie z określonym ustawowo zakresem właściwości, 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 kompetencji organów samorządowych. Należy więc stwierdzić, że uchwała zobowiązująca Burmistrza (jak to uczyniono w powyższej sprawie) do podjęcia określonego działania, w sferze realizacji ustalonego i wyznaczonego przez Radę Miejską zadania, wkracza w istocie w kompetencje organu wykonawczego powiatu. Każda ingerencja rady w sferę wykonawczą pozbawiona jest podstaw prawnych.

Ponadto w ocenie Wojewody Kujawsko-Pomorskiego wzory wniosków stanowiące załączniki nr 1 i 2 przedmiotowej uchwały powinny mieć charakter jedynie pomocniczy, tzn. posłużenie się innym wnioskiem niż stanowiącym załącznik do uchwały nie powinno skutkować bezwzględnym odrzuceniem wniosku.

Organ nadzoru podziela również stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 23 lutego 2012 r., znak: NK-N4.4131.140.2012.MG, zgodnie z którym przepisy ustawy o sporcie nie przewidują dla organu stanowiącego uprawnienia do określenia terminów wypłat stypendiów, sposobu jego wypłaty, jak również wprowadzenia unormowań odnoszących się do sankcji w postaci odsetek w przypadku zwrotu stypendium. To samo należy odnieść do przypadku wskazania rachunku bankowego w przypadku nagród dla trenerów i działaczy sportowych. Wójt przyznając określonemu podmiotowi stypendium lub nagrodę nie może zdecydować o tych kwestiach bez jego udziału. Są to bowiem kwestie mające charakter cywilnoprawny. Samo przyznanie stypendium lub nagrody jest wyrazem woli organu przyznającego. Ma ono charakter specyficznego aktu administracyjnego, na podstawie którego dany podmiot uzyskuje określone świadczenie. Świadczeniem tym w omawianej sytuacji jest stypendium, a w przypadku trenerów i działaczy sportowych nagroda. Aby stypendium lub nagroda zostały wypłacone powinno dojść do swoistego porozumienia co do warunków i sposobu ich wypłaty, a więc do określenia terminu wypłaty, rachunku na który ma być wypłacone, jak również powinno obejmować sankcje za określone działania. Porozumienie to o charakterze cywilnoprawnym można w przypadku świadczenia okresowego nazwać potocznie umową stypendialną. Odnosząc się dodatkowo do postanowień uchwały, w których Rada stwierdziła, że stypendium lub nagroda powinny być przekazywane przelewem na konto wskazane przez zawodnika należy zwrócić uwagę na fakt, że w świetle obowiązujących przepisów żaden z przepisów nie przewiduje obowiązku posiadania rachunku bankowego, a kwestia sposobu wypłaty nie powinna być przedmiotem regulacji prawa miejscowego. Wprowadzenie tego typu postanowień w praktyce oznaczać może, że w przypadku braku posiadania konta przez zawodnika, trenera lub działacza sportowego zaistnieje problem nie tylko z wykonaniem postanowień uchwały, ale również z realizacją prawnie uzyskanego świadczenia. Mówiąc inaczej może dojść do dyskryminacji osób nie posiadających umowy rachunku bankowego.

Powyższe rozważania o potrzebie posiadania przez nagrodzonych osobistego konta bankowego, będące powieleniem argumentów przedstawionych w zawiadomieniu z dnia 28 lutego 2017 r., należy odnieść ściśle do pkt 5 znajdującego się we wzorach wniosku o przyznanie przedmiotowej nagrody, nakazującego podanie numeru rachunku bankowego. Dlatego też nie jest prawdą, co zasugerował w swym piśmie z dnia 6 marca 2017 r. Przewodniczący Rady, że Wojewoda Kujawsko-Pomorski kwestionuje wypłacanie przedmiotowych nagród na podstawie decyzji administracyjnej. Uwagi przedstawione powyżej miały zwrócić uwagę Rady Miejskiej w Żniniu oraz Burmistrza Żnina na kwestię możliwości realizacji przedmiotowej uchwały w przypadku braku posiadania konta bankowego przez osobę nagrodzoną.

Mając na uwadze zaistniały stan faktyczny i prawny należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz