



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 88

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II. 4131.2.311.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 30 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 późn. zm.), art. 31 ust.1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz.1599 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Rady Gminy Zarszyn Nr LIV/414/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagród sportowych dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 listopada 2022 r. Rada Gminy Zarszyn podjęła uchwałę Nr LIV/414/2022 w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagród sportowych dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Badana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2022 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2022 r. poz.1599 z późn. zm.). Zgodnie z jego brzmieniem jednostki samorządu terytorialnego – dalej j.s.t., mogą ustanawiać i finansować m.in. nagrody dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (ust.1) a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały szczególne zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość nagród, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy (ust.3).

Przytoczony przepis wskazuje jakie kwestie powinny zostać uregulowane w podejmowanej uchwale. Ponieważ przepis ten jest normą o charakterze iuris cogentis, niespełnienie jakiegokolwiek z przesłanek w niej wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością takiego aktu.

Podnieść trzeba, że w myśl art.91 ust.1 i 4 u.s.g. wojewoda po dokonaniu analizy uchwały może orzec o nieważności każdej uchwały, którą uzna za sprzeczną z prawem w określonym ustawą terminie. Przez sprzeczność taką należy przy tym rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc z Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi oraz z powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego. Ustalając znaczenie pojęcia „sprzeczność” można odwołać się do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 sierpnia 1990 r., sygn. akt SA/Gd 796/90 (ONSA 1990, nr 4, poz. 1) i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 grudnia 2006 r., sygn. akt IV SA/Gl 835/06 (niepubl.), w których wyrażony został pogląd, że rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności uchwały organu powiatu przez wojewodę może być wydane tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym i wynika to wprost z treści tego przepisu. Oznacza to, że sprzeczność musi być oczywista i bezpośrednia. Powołane wyżej przepisy wyróżniają dwie kategorie wad uchwał organów powiatu - istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgraniczenie kategorii wad ma znaczenie prawne dla dopuszczalności podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tych aktów. Za istotne naruszenie prawa w doktrynie i orzecnictwie sądów administracyjnych uznaje się uchybienia prowadzące do takich skutków, które

nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (patrz np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, wyrok NSA z 08 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95, wyrok WSA we Wrocławiu z 13 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 625/11). Takim uchybieniem jest między innymi naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny, 2001, z. 1-2.).

Każde wykroczenie poza ramy wskazanego wyżej upoważnienia lub niewypełnienie delegacji ustawowej w całości stanowi naruszenie art. 7 Konstytucji, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jest to jedna z podstawowych zasad polskiego systemu prawnego. Oznacza ona, że organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Oznacza to, iż podstawą do wydania aktu prawnego w postaci uchwały i zamieszczenia w niej uregulowań o określonej treści jest wyraźne upoważnienie ustawowe wynikające z ustawy szczególnej a niewypełnienie, przez wskazany w ustawie organ, delegacji ustawowej w całości lub wykroczenie poza jej ramy stanowi, w ocenie organu nadzoru, istotne naruszenie prawa.

Organ stanowiący j.s.t. korzystając z możliwości ustanowienia nagrody dla zawodników jest zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść uchwały. Oznacza to, że rada, uchwalając szczegółowe zasady i tryb przyznawania nagród sportowych dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe, nie może pominąć żadnych kwestii, objętych dyspozycją delegacji ustawowej.

W przedmiocie zakresu, o którym mowa w art. 31 ust.3 ustawy o sporcie Rada Gminy Zarszyn nie wypełniła wymagań ustawowych. Obowiązek uregulowania w uchwale m.in. wysokości nagród, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla danej j.s.t. oraz osiągnięty wynik sportowy, nie został w badanej uchwale zrealizowany.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi zapis § 2 ust.3 i 4 badanej uchwały. W ust.3 Rada postanowiła, że „nagroda sportowa może być przyznana w przypadku zdobycia miejsca medalowego w konkurencjach sportowych na Igrzyskach Olimpijskich, Paraolimpijskich, Mistrzostwach Świata, Mistrzostwach Europy lub Mistrzostwach Polski seniorów, Mistrzostwach Świata, Mistrzostwach Europy lub Mistrzostwach Polski juniorów lub innych ważnych wydarzeniach sportowych rangi minimum powiatowej w okresie poprzedzającym złożenie wniosku nie wcześniejszym niż 1 rok”. Z kolei w ust. 4 zostało wskazane, że „Nagroda sportowa specjalna może być przyznana również w innych uzasadnionych przypadkach, w tym w szczególności za całokształt osiągnięć sportowych”. Skoro ustawodawca w przepisie upoważniającym *expressis verbis* wskazał, że ustanowienie nagrody ma być związane ze znaczeniem danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego to brak wskazania jakie konkretne dyscypliny sportowe są uznawane przez organ stanowiący j.s.t. (zarówno dla nagrody sportowej jak i specjalnej nagrody sportowej) za mające znaczenie dla tej jednostki powoduje, że norma kompetencyjna z art.31 ust.3 ustawy o sporcie nie została zrealizowana w całości. Również użycie w cyt. wyżej ust.4 sformułowania „również w innych uzasadnionych przypadkach w tym w szczególności za całokształt osiągnięć sportowych” nie jest wypełnieniem przyznanego upoważnienia ustawowego. Zakres zawartego w ustawie upoważnienia ustawowego powinien być w pełni zrealizowany, a przepis prawny wydany na jego podstawie winien być skonstruowany poprawnie i całościowo oraz w sposób jasny i zrozumiały dla jego adresatów. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć jakie uprawnienia mu przysługują i przy spełnieniu jakich konkretnych kryteriów.

Kolejno w § 3 w/w uchwały znalazł się zapis o celach publicznych osiągniętych poprzez ustanowienie nagród sportowych a w §4 ust.1 o planowaniu środków finansowych przeznaczonych na nagrody w budżecie Gminy Zarszyn i że przyznanie nagrody uzależnione jest od możliwości finansowych tego budżetu, które to materie w ogóle nie są objęte dyspozycją ustawową przepisu art.31 ust.3 ustawy o sporcie.

Następnie w § 4 ust.2 przedmiotowej uchwały rada postanowiła, że „wysokość nagrody pieniężnej dla osoby fizycznej wynosi od 1 000,00 zł do 3 000,00 zł”. Przepis ten nie wypełnia dyspozycji ustawowej bowiem w żaden sposób nie wiąże wysokości nagrody z osiągniętym wynikiem sportowym w sporcie mającym znaczenie dla Gminy Zarszyn. W ocenie organu nadzoru nieprawidłowo uregulowano wysokość przyznawania ustanowionych nagród. Używanie w treści uchwały nieostrych „widełek” kwotowych

nie może być uznane za zgodne z prawem. W uchwale nie wskazano w pełni precyzyjnie kryteriów indywidualizacji nagrody, co może prowadzić do sytuacji przyznania nagrody zawodnikowi, który spełnia kryteria do jej uzyskania w niższej wysokości, a innemu w podobnej sytuacji w wyższej. W konsekwencji określenie wysokości nagród pozostawione zostało uznaniu Wójta Gminy Zarszyn co jest w ocenie organu nadzoru nieupoważnioną ustawowo subdelegacją kompetencji przekazanych radzie art.31 ust.3 ustawy o sporcie, a w następstwie naruszeniem tego upoważnienia ustawowego. Wysokość nagrody powinna zostać precyzyjnie określona w uchwale poprzez wskazanie kwoty jaką otrzyma osoba uprawniona za swoje osiągnięcia bądź poprzez określenie sposobu jej wyliczenia, jednakże wartości, które posłużą temu wyliczeniu muszą być możliwe do ustalenia przez każdego adresata uchwały. Kompetencje w tym przedmiocie przynależą jedynie organowi stanowiącemu j.s.t., który nie może ich przekazać innemu organowi. W tej sytuacji uchwała nie określa w sposób prawidłowy wysokości nagrody sportowej, ani nie przewiduje zasad na jakich ta wysokość będzie ustalana przez organ wykonawczy. Tym samym nie zawiera ona elementu obligatoryjnego wymaganego przepisami ustawy o sporcie.

Skoro ustawodawca przekazał w art.31 ust.3 ustawy o sporcie radzie określony zakres spraw do uregulowania w drodze uchwały to uchwała w sprawie nagród sportowych, która jest aktem prawa miejscowego powinna zawierać w swej treści uregulowania w zakresie wszystkich elementów wskazanych w ustawie. Niewypełnienie delegacji ustawowej w całości uznawane jest w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, jak i w literaturze tematu, za istotne naruszenie prawa i uchybienie polegające na braku w treści uchwały chociażby jednego z obligatoryjnych elementów rodzi skutek w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości.

Organ władzy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony do wychodzenia poza zakres delegacji ustawowej (§ 3 i § 4 ust.1 badanej uchwały) i winien w całości wypełnić normę kompetencyjną (§2 i 4). Mając na uwadze powyższe, należało stwierdzić, iż uchwała Rady Gminy Zarszyn

Nr LIV/414/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagród sportowych dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe narusza wskazane w rozstrzygnięciu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że wskazane wyżej zapisy kwestionowanej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym.

Rada nie posiada kompetencji aby katalog upoważnienia ustawowego rozszerzać lub zawęzić wobec czego, zgodnie z obowiązującą linią orzecniczą, przekroczenie kompetencji ustawowych przez radę lub niewypełnienie w całości normy kompetencyjnej jest kwalifikowane jako istotne naruszenie prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z 22.06.2020, sygn..akt II SA/Wr 87/20).

W związku z powyższym z uwagi na to, że w przypadku wskazanych wyżej przepisów ustaw doszło do ich naruszenia w sposób istotny skutkuje to stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wasacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru