



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 stycznia 2025 r.

Poz. 218

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.439.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XI/115/2024 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie wyróżnień i nagród dla osób za osiągnięte wyniki sportowe i trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym i dla trenerów i innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej oraz szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania i pozbawiania - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 listopada 2024 r. Rada Miejska w Jarocinie podjęła uchwałę nr XI/115/2024 w sprawie wyróżnień i nagród dla osób za osiągnięte wyniki sportowe i trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym i dla trenerów i innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej oraz szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania i pozbawiania, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1465) oraz art. 31 ust. 3 i art. 35 ust. 5 i ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1488)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 3 grudnia 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną do podjęcia badanej uchwały stanowiły przepisy art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 35 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488), dalej "ustawa". Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 ustawy: "Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe". Przepis art. 31 ust. 3 ustawy obliuguje natomiast organ stanowiący 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, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Natomiast przepis art. 35 ust. 5 ustawy stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać wyróżnienia i nagrody pieniężne dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej. Z kolei z brzmienia art. 35. ust. 6 ustawy wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określi warunki i tryb przyznawania wyróżnień i nagród pieniężnych, o których mowa w ust. 5, oraz rodzaje

wyróżnień i wysokość nagród pieniężnych, biorąc pod uwagę znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej.

Wskazane wyżej regulacje zawierają upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego.

Rada gminy posiada kompetencję do ustanawiania stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe, a także wyróżnień i nagród dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej. Podejmując jednak takie uchwały, rada gminy jest zobowiązana zarówno do pełnej realizacji zawartego w delegacji ustawowej upoważnienia, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez organ stanowiący gminy stanowi istotne naruszenie prawa. Uregulowania uchwały powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nich zawartych skutkuje bezwzględnie nieważnością uchwały.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie określone w art. 31 ust. 3 ustawy obejmuje określenie przez organ stanowiący w uchwale szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości nagród, wyróżnień lub stypendiów sportowych przez daną osobę fizyczną, osiągającą określony wynik sportowy, z jednoczesnym wskazaniem jakie znaczenie dla gminy ma dany sport, a także określenie ww. elementów w stosunku do stypendiów lub nagród przewidzianych dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że jedynymi przewidzianymi przez ustawodawcę kryteriami, którymi organ stanowiący winien się kierować określając szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień są - stosownie do treści art. 31 ust. 3 ustawy - znaczenie danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Dla realizacji tak skonstruowanej normy kompetencyjnej szczególnie istotne jest precyzyjne określenie "znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego". Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć jak go zinterpretować. Normy o niedookreślonej lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z konstytucyjną zasadą poprawnej legislacji (vide: wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04).

Ustalając zasady przyznawania nagród i wyróżnień na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy, obowiązkiem rady gminy jest przede wszystkim wyszczególnienie w przedmiotowej uchwale tych dyscyplin sportu, które mają znaczenie dla tej jednostki samorządu terytorialnego. Określenie, jakim posługuje się ustawodawca ("dany sport") wskazuje, że chodzi o zawężoną grupę dyscyplin sportowych, istotną z punktu widzenia danej wspólnoty samorządowej. Takimi dyscyplinami mogą być na przykład dyscypliny o ugruntowanej tradycji lokalnej, czy ponadlokalnej, cieszące się popularnością wśród mieszkańców, co z oczywistych względów wpisywałoby się w realizację zadania własnego, polegającego na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi sportu (por. wyrok WSA w Łodzi z 11 lipca 2019 r., II SA/Łd 375/19).

Tymczasem Rada Miejska w Jarocinie uwzględniła jedynie drugi z ustawowych warunków, tj. osiągnięty wynik sportowy przyjmując że przedmiotowe wyróżnienia i nagrody mogą otrzymać osoby, które osiągnęły wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym, przy czym wyniki te określone zostały w § 4 ust. 1 uchwały poprzez odniesienie się do rangi wydarzenia (zdobyte medale rangi Igrzysk Olimpijskich, Mistrzostw Świata, Mistrzostw Europy, Mistrzostw Polski, Ogólnopolskiej Olimpiady Młodzieży, w ramach Międzywojewódzkich Mistrzostw Młodzików, krajowego Finału Czwartków Lekkoatletycznych). Rada ustanawiając w uchwale przedmiotowe wyróżnienia i nagrody oraz określając zasady, tryb ich przyznawania i pozbawiania, nie wzięła natomiast pod uwagę drugiego z obligatoryjnych czynników wskazanych przez ustawodawcę, tj. znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego. Rada przyjęła jedynie ogólną zasadę, że "wyróżnienia i nagrody mogą być przyznawane osobom uprawiającym olimpijskie dyscypliny sportu na dystansach i w kategoriach przewidzianych programem igrzysk olimpijskich, a także Mistrzostw Polski" (§ 4 ust. 1 uchwały) nie wskazując jednak ani wprost, ani choćby pośrednio dyscypliny sportowej (bądź dyscyplin sportowych), która miałyby dlań znaczenie, nie wspominając już o uzasadnieniu dokonanego w tym zakresie wyboru. Zdaniem organu nadzoru, regulacje te nie są wystarczające do wypełnienia dyspozycji normy

kompetencyjnej wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy, bowiem badana uchwała nie zawiera unormowań, z których wynikałoby jakie dyscypliny sportu rada uznała za mające znaczenie dla gminy.

Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 5 kwietnia 2019 r., I OSK 1623/17 (CBOSA): "Może to nastąpić albo poprzez wskazanie określonej dyscypliny sportowej (dyscyplin sportowych) albo w sposób bardziej ogólny np. przez wskazanie na: lekką atletykę, sporty wodne, sporty zimowe, sporty młodzieżowe i.t.p. Natomiast wskazanie na «dyscypliny sportowe objęte programem Igrzysk Olimpijskich lub Paraolimpijskich» nie jest wystarczające. Jest to bowiem określenie zbyt ogólne. Igrzyska olimpijskie i paraolimpijskie obejmują bardzo dużą liczbę różnych dyscyplin sportowych, zwłaszcza, że są olimpiady letnie i zimowe a w omawianej uchwale nie sprecyzowano nawet, o który rodzaj igrzysk olimpijskich chodzi. Ponadto, część z dyscyplin sportowych, objętych programem Igrzysk Olimpijskich i Paraolimpijskich może być uprawiana jedynie w przypadku, gdy zawodnik ma możliwość korzystania z określonej infrastruktury sportowej (basen, lodowisko, stadion, hipodrom, trasa zjazdowa narciarska i.t.p.). Jeśli zatem mieszkaniec danej gminy nie ma (z uwagi na miejsce zamieszkania) możliwości stałego, nieskrępowanego korzystania z takiej infrastruktury sportowej, to deklaracja gminy o krzewieniu m.in. takiej dyscypliny sportu, która wymaga owej infrastruktury, jest praktycznie iluzją".

W badanej uchwale Rada Miejska w Jarocinie przewidziała również możliwość przyznawania nagród i wyróżnień dla trenerów lub innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej. Wskazać należy, że w przypadku podejmowania uchwały na podstawie art. 35 ust. 6 w zw. z art. 35 ust. 5 ustawy miejscowy prawodawca określając warunki i tryb przyznawania wyróżnień i nagród pieniężnych oraz rodzaje wyróżnień i wysokość nagród pieniężnych winien wziąć pod uwagę znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej. W tym przypadku, w przeciwieństwie do treści art. 31 ust. 3 ustawy, nie jest wymagane legitymowanie się szczególną aktywnością i uzyskiwaniem wybitnych osiągnięć w zakresie sportu, a wystarczające jest wyróżnianie się osiągnięciami w działalności sportowej. Doprecyzowanie, co należy ostatecznie rozumieć przez to pojęcie, powinno nastąpić w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wydawanej na podstawie art. 35 ust. 6 ustawy (por. M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak [w:] M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, Ustawa o sporcie. Komentarz., Warszawa 2011, art. 35, wersja elektroniczna, dostęp: 19.12.2024 r.).

Rada Miejska w Jarocinie, realizując normę kompetencyjną określoną w art. 35 ust. 6 ustawy, ograniczyła się jedynie do wskazania, że: "wyróżnienia i nagrody mogą otrzymać osoby będące trenerami lub innymi osobami wyróżniającymi się osiągnięciami w działalności sportowej" (§ 6 ust. 1 lit. c uchwały), przy czym nie doprecyzowała jakie osiągnięcia w działalności sportowej uznaje za wyróżniające się oraz jakie znaczenia mają one dla społeczności lokalnej.

Wskazane powyżej uchybienia prawne w zakresie niepełnej realizacji przez Radę Miejską w Jarocinie norm kompetencyjnych wynikających z art. 31 ust. 3 oraz art. 35 ust. 6 ustawy, mają charakter istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Skoro bowiem uchwała podjęta na podstawie art. 31 ust. 3 oraz art. 35 ust. 6 ustawy stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, jedynie pełna realizacja przepisu, normująca kompleksowo wszystkie wskazane w nim zagadnienia, może być uznana za właściwie wypełnioną delegację ustawową (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 lutego 2017 r., III SA/Gl 1206/16, CBOSA).

Ponadto, organ nadzoru wskazuje na inne uchybienia, którymi obarczona jest badana uchwała.

W § 8 ust. 4 uchwały Rada Miejska w Jarocinie postanowiła, że: "Wyróżnienie lub nagrodę w dyscyplinach zespołowych może otrzymać zespół/klub".

Wskazać należy, że zarówno przepisy art. 31 ust. 1 i 3 ustawy, jak również art. 35 ust. 5 i 6 ustawy nie uprawniają organu stanowiącego do przyznania wyróżnienia lub nagrody dla innych osób wskazanych w tych przepisach - tj. osób fizycznych - zawodników, trenerów, innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej. W świetle powyższego należy stwierdzić, iż zespół lub klub nie może być beneficjentem wskazanych wyżej świadczeń (vide: postanowienie WSA w Krakowie z 22 kwietnia 2021 r., II SA/Kr 1146/20, CBOSA).

Mocą § 11 uchwały Rada Miejska w Jarocinie postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały nr LXXX/801/2018 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 18 października 2018 r. w sprawie wyróżnień i nagród dla osób za osiągnięte wyniki sportowe i trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym i dla trenerów i innych osób wyróżniających się osiągnięciami

w działalności sportowej oraz szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania oraz uchwały nr LIV/337/2013 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 22 lutego 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wyróżnień i nagród dla osób za osiągnięte wyniki sportowe i trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym i dla trenerów i innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej oraz szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania.

Uchwała nr LIV/337/2013 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 22 lutego 2013 r. zmieniała uchwałę nr LXVI/642/2010 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie wyróżnień i nagród dla osób za osiągnięte wyniki sportowe i trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym i dla trenerów i innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej oraz szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 2181). Z kolei uchwała Nr LXXX/801/2018 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 18 października 2018 r. w sprawie wyróżnień i nagród dla osób za osiągnięte wyniki sportowe i trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym i dla trenerów i innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej oraz szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania (Dz. Urz. Woj. Wielk. poz. 8177) w § 10 stanowiła, iż: "Traci moc uchwała nr LXVI/642/2010 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie wyróżnień i nagród dla osób za osiągnięte wyniki sportowe i trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym i dla trenerów i innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej oraz szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania oraz uchwała nr LIV/337/2013 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 22 lutego 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wyróżnień i nagród dla osób za osiągnięte wyniki sportowe i trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym i dla trenerów i innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej oraz szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania".

W świetle powyższego należy wskazać, że w uchwale nr LXXX/801/2018 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 18 października 2018 r. organ stanowiący uregulował już kwestię utraty mocy obowiązującej uchwały nr LXVI/642/2010 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 10 listopada 2010 r. zmienionej uchwałą nr LIV/337/2013 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 22 lutego 2013 r., w konsekwencji regulacja § 11 uchwały dotycząca utraty mocy obowiązującej uchwały nr LIV/337/2013 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 22 lutego 2013 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wyróżnień i nagród dla osób za osiągnięte wyniki sportowe i trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym i dla trenerów i innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej oraz szczegółowych zasad i trybu ich przyznawania, była bezprzedmiotowa.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że rada w § 11 uchwały postanowiła o utracie mocy obowiązującej uchwały zmieniającej (uchwała nr LIV/337/2013 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 22 lutego 2013 r.), co w ocenie organu nadzoru było również bezprzedmiotowe. Stanowisko tożsame prezentowane jest również w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 września 2012 r., III SA/Wr 317/12, CBOSA), w którym podkreśla się, że przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Niesamodzielny charakter przepisów zmieniających oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Z tego powodu – jak już wskazano powyżej, ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe i niedopuszczalne (zob. G. Wierczyński [w:] T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. K. Warylewski, G. Wierczyński, Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 2003, Załącznik § 91).

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Jarocinie

Burmistrz Jarocina