



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 grudnia 2023 r.

Poz. 9611

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1179.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI/503/2023 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 25 października 2023 r. w sprawie stypendiów sportowych, w całości, jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2023 r., poz. 2048) dalej jako: *ustawa*, a także: art. 15, art. 28, art. 61 § 1 i art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.), dalej jako: *k.p.a.*, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 483, poz. 48 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2023 r. Rada Miejska w Sośnicowicach podjęła uchwałę Nr LXVI/503/2023 w sprawie stypendiów sportowych. Integralną część uchwały stanowi załącznik, w którym określono wzór *Wniosku o przyznanie stypendium sportowego Burmistrza Sośnicowic za osiągnięte wyniki sportowe*. Dodatkowo, Rada ustaliła w formie załączników do ww. załącznika: *Zaświadczenie dla klubów sportowych* (załącznik nr 1), *Zaświadczenie dla osób fizycznych* (załącznik nr 2), a także *Oświadczenie kandydata* (załącznik nr 3).

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 31 ust. 3 ustawy.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 listopada 2023 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona całkowicie niezgodna z prawem.

Delegacja ustawowa do podjęcia przedmiotowej uchwały została zawarta w art. 31 ust. 3 ustawy, 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*. Natomiast w myśl 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*.

Organ nadzoru zaznacza również, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie

kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W pierwszej kolejności trzeba zakwestionować postanowienie § 4 uchwały, zgodnie z którym: *Stypendia przyznaje się formie zarządzenia Burmistrza Sośnicowic*. (pisownia oryginalna). Biorąc bowiem pod uwagę regulację ustawową z art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie, uznać należy, iż przyznanie stypendiów sportowych ma cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Prawidłową formą prawną działania organu powinna być zatem decyzja administracyjna, a nie zarządzenie.

Artykuł 1 pkt 1 k.p.a. wprost wskazuje, iż przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Z powyższego wynika, iż jedyną właściwą formą zakończenia postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 935/12, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt III SA/Gl 878/14, CBOSA).

Przez decyzję administracyjną należy rozumieć „jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego, zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe” (Komentarz do art. 104, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, dr Robert Kędziora, 2014 C.H. Beck).

W orzecnictwie przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Jak bowiem podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w swym wyroku z dnia 31 sierpnia 1984 r. „w wypadku gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej – jeżeli nie jest przewidziana inna forma jego działań – obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej” (por. wyrok NSA z 31.8.1984 r. sygn. akt SA/WR 430/84, OSPiKA 1986, Nr 9, poz. 176). Z kolei w postanowieniu NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1329/97, ONSA 1998, Nr 4, poz. 137), stwierdzono wyraźnie, iż „ze względu na zawartą w art. 104 k.p.a. zasadę załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przez wydanie decyzji, wyłączenie decyzyjnej formy załatwiania takich spraw musi być wyraźne; nie można go domniemywać”.

Podobne stanowisko zajęła doktryna twierdząc, iż „jeżeli istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia” (A. Wróbel, w: Jaśkowska, Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, 2000r, s. 569). Przepisy prawa materialnego mogą przewidywać formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna albo że do rozpoznania sprawy stosuje się przepisy k.p.a., ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji publicznej do rozstrzygania sprawy, np. „nakłada obowiązek”, „przyznaje prawo” lub „tego prawa pozbawia” (tak NSA w uchwale Składu Pięciu Sędziów z dnia 15 listopada 1999 r., sygn. OPK 14/99, CBOSA).

Procedura w sprawie przyznania stypendium sportowego składa się z trzech klasycznych faz postępowania administracyjnego. Rozpoczyna się ona złożeniem wniosku, następnie jego rozpoznaniem, a kończy się wydaniem stosownego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie wydane w toku tej procedury ma charakter władczy i jednostronny. Wiąże ono organ administracji wydający decyzję o przyznaniu lub o odmowie przyznania stypendium, z osobą fizyczną, do której jest kierowana decyzja – i która w konsekwencji tego związania staje się stroną postępowania administracyjnego. Tym samym czynność przyznania stypendium winna zostać zakończona decyzją administracyjną, która na zasadach ogólnych podlega zaskarżeniu.

Powyższe stanowisko jest zgodne z orzecznictwem sądowo-administracyjnym. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. III SA/Gl 1464/21, CBOSA: *Rozstrzygnięcie o przyznaniu lub o odmowie przyznania konkretnej osobie stypendium finansowanego ze środków publicznych na podstawie przepisów prawa miejscowego, powinno przybierać postać aktu administracyjnego mającego cechy decyzji administracyjnej ze wszystkimi konsekwencjami tego poglądu*. Pogląd ten został również zaaprobowany przez orzekający w ww. sprawie jako sąd II instancji Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 3 października 2023 r., sygn. II GSK 2039/22, CBOSA, dodatkowo wskazał na ugruntowaną linię orzeczniczą NSA w przedmiocie konieczności przyznawania stypendium sportowego w formie decyzji administracyjnej.

Konsekwencją uznania, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania stypendium jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., jest konieczność przestrzegania przez organ uchwałodawczy reżimu prawnego wyznaczonego przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym w szczególności przepisów regulujących tok postępowania administracyjnego.

Tym samym nie znajduje uzasadnienia regulacja § 4 ust. 7 uchwały, gdzie stwierdza się jednoznacznie: *Od przyznanego stypendium nie przysługuje odwołanie od przyznanej kwoty stypendium*. Zgodnie bowiem z art. 15 k.p.a. *Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej*. Określenie danego postępowania administracyjnego jako jednoinstancyjnego jest możliwe jedynie na podstawie przepisów rangi ustawowej, nie zaś aktem prawa miejscowego. Prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji stanowi element urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej i jest jedną z podstawowych zasad procedury administracyjnej, wobec czego Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji przepisów o dwuinstancyjności postępowania. Naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego godzi w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela i musi być oceniane jako rażące naruszenie prawa (zob. wyrok NSA z 10 kwietnia 1989 r., II SA 1198/88, ONSA 1989, nr 1, poz. 36).

W kontekście powyższego trzeba również zwrócić uwagę na nieprawidłowość unormowania § 3 ust. 1 uchwały w zakresie, w jakim formułuje on katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie stypendium, a także wprowadza wymóg dołączenia pisemnego wniosku, zgodnie ze wzorem z załącznika nr 1 do uchwały.

Po pierwsze, w ocenie organu nadzoru unormowanie § 3 ust. 1 uchwały, rozszerzające krąg uprawnionych do złożenia wniosku o klub sportowy, którego zawodnik jest członkiem, w sposób istotny narusza art. 28 k.p.a. Zgodnie z art. 61 § 1 i § 2 k.p.a., *postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć*. Stroną postępowania administracyjnego jest, zgodnie z treścią art. 28 k.p.a., *każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek*. Zatem stroną postępowania o przyznanie stypendium, a w konsekwencji jedynym podmiotem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium jest zawodnik, działający osobiście lub poprzez przedstawiciela ustawowego. Klub sportowy nie mieści się w tym przypadku w pojęciu przedstawiciela ustawowego zawodnika.

Po drugie, należy również zakwestionować uregulowanie § 3 ust. 1 uchwały, którym Rada przewidziała, że: *Stypendium jest przyznawane na pisemny wniosek zawodnika lub klubu sportowego, którego jest on członkiem, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały*. Powyższe, kategoryczne stwierdzenie Rady, pozwala przyjąć, że jedyną dopuszczalną formą wniosku jest ta określona załącznikiem do uchwały, podczas gdy wymóg taki nie wynika z ustawy. W ocenie organu nadzoru Rada może ustalić – w ramach trybu postępowania o przyznanie stypendium - wzór takiego wniosku, niemniej jednak nie może ona czynić go jedyną dopuszczalną formą wniosku, warunkującą przyznanie stypendium. Formularze wniosków mogą służyć jako instrument pomocniczy w procedurze składania wniosków, usprawniający organizację pracy organu rozpatrującego wniosek, nie mogą one jednak stanowić warunku *sine qua non* rozpatrzenia wniosku.

Dalej, w opinii organu nadzoru Rada nie określiła w sposób dostatecznie precyzyjny wysokości stypendium sportowego, tak by można było mówić o prawidłowej realizacji przepisu delegacyjnego. W regulującym tę kwestię § 5 ust. 2 uchwały określono jedynie maksymalną wysokość stypendium sportowego, w zależności od szczebla zawodów, w jakich zawodnik brał udział, tj. z rozbiciem na współzawodnictwo sportowe na szczeblu międzynarodowym (pkt 1) oraz ogólnopolskim (pkt 2). Jednakże samo określenie maksymalnej wysokości stypendium jest niewystarczające, bowiem pozostawia zbyt daleko

idącą swobodę decyzyjną po stronie organu wykonawczego gminy. Zdaniem Wojewody, nie zmienia powyższego również fakt, iż Rada ustaliła różne stawki maksymalne w odniesieniu do poszczególnych miejsc (od 1 do 4), zarówno w odniesieniu do zawodów ogólnopolskich, jak i międzynarodowych, bowiem we wszystkich ww. przypadkach posłużono się konstrukcją kwoty maksymalnej. Nie zabezpieczono tym samym choćby minimalnej, gwarantowanej uchwałą kwoty należnego stypendium. Tymczasem zawodnik, składając wniosek o przyznanie mu stypendium sportowego, powinien w sposób niebudzący wątpliwości wiedzieć, w jakiej wysokości dane stypendium mu przysługuje, jeżeli tylko na dzień składania wniosku spełni przesłanki warunkujące jego przyznanie.

Kwestia prawidłowego określenia przez radę gminy wysokości stypendium sportowego była przedmiotem rozstrzygnięcia WSA w Gliwicach, który w wyroku z dnia 30 marca 2021 r., sygn. III SA/GI 78/21, CBOSA stwierdził, że: *Określenie wysokości świadczeń przyznawanych na podstawie uchwały wydanej w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 31 ust. 3 ustawy z 2010 r. o sporcie może nastąpić wyłącznie poprzez wskazanie konkretnej kwoty bądź jednoznacznych kryteriów warunkujących określoną wysokość świadczenia.*

Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwają mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

Zdaniem organu nadzoru analizowana uchwała nie realizuje ponadto w sposób dostatecznie precyzyjny delegacji ustawowej z art. 31 ust. 3 ustawy w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje organowi stanowiącemu gminy określenie trybu pozbawiania stypendium sportowego. W § 8 ust. 5 uchwały o następującym brzmieniu: *Stypendium Burmistrz z własnej inicjatywy lub na wniosek klubu w razie wystąpienia okoliczności o których mowa w ust. 1.*, Rada podjęła próbę realizacji tego zagadnienia, jednak uczyniła to w sposób dalece nieprecyzyjny, a przy tym logicznie sprzeczny. Przepis ten z językowego punktu widzenia ma bowiem charakter równoważnika zdania, tzn. jest pozbawiony orzeczenia, a jedynie z jego umiejscowienia w § 8 uchwały można wywnioskować, iż dotyczy on kompetencji Burmistrza do pozbawienia stypendium.

W tym miejscu wypada podkreślić, że „tryb” według słownika języka polskiego rozumiany jest, jako *ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania, sposób, system* (Nowy słownik języka polskiego – Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002r., s. 1243). Rolą Rady, realizującej delegację z art. 31 ust. 3 ustawy, jest zatem określenie sekwencji zdarzeń, tzn. działań podejmowanych przez władny organ, prowadzących do pozbawienia danego zawodnika stypendium. Za taką normę nie można również uznać § 8 ust. 3 i 4 uchwały, które dotyczą zdarzeń następujących już po formalnym pozbawieniu stypendium.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Jedynie na marginesie organ nadzoru wskazuje, że uchwała narusza standardy legislacyjne w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które wynikają z przepisów rozdziału 1 działu I załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Zgodnie z § 7 ww. załącznika, który to przepis na mocy § 143 załącznika stosuje się odpowiednio również w odniesieniu do projektów aktów prawa miejscowego: *zdania w ustawie redaguje*

się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych. Tymczasem analiza postanowień uchwały pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż ten standard legislacyjny Rada naruszyła wielokrotnie, formułując postanowienia niezgodne z zasadami polskiej gramatyki, w szczególności z naruszeniem zasad składni, o czym była już wyżej mowa. Organ nadzoru wskazuje ponadto na szereg błędów językowych, interpunkcyjnych oraz omyłek pisarskich w postanowieniach § 4 i § 5 uchwały, co sprawia, że uchwała nie jest dostatecznie czytelna dla adresatów wynikających z niej norm prawnych.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXVI/503/2023 Rady Miejskiej w Sośnicowicach z dnia 25 października 2023 r. w sprawie stypendiów sportowych – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz