



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 3472

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.336.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXV/1184/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 21 marca 2024 r. o zmianie uchwały Nr XXVII/451/12 Rady Miasta Chorzów z dnia 25 października 2012 r. w sprawie stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie sportowym w sportach indywidualnych, w części określonej w § 2 załącznika do uchwały, 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*, w zw. z art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej jako: *k.p.a.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 marca 2024 r. Rada Miasta Chorzów podjęła uchwałę Nr LXXV/1184/2024 o zmianie uchwały Nr XXVII/451/12 Rady Miasta Chorzów z dnia 25 października 2012 r. w sprawie stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie sportowym w sportach indywidualnych, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Tryb ustalania wysokości stypendiów sportowych w sporcie indywidualnym*, dalej jako: *Załącznik*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 marca 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części 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 niniejszej sprawie, zdaniem organu nadzoru, należy zakwestionować § 2 Załącznika, który stanowi, iż: *Sposób realizacji i sposób rozliczania stypendium określać będzie umowa pomiędzy Miastem a Stypendystą*. Biorąc bowiem pod uwagę regulację ustawową z art. 31 ust. 1 ustawy, 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 umowa zawarta pomiędzy Gminą (Miastem) a stypendystą.

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 orzecznictwie 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 domniemanie 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 sądownoadministracyjnym. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 12 lipca 2022 r., sygn. III SA/GI 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. Wobec czego za niezgodne z prawem należy uznać postanowienie § 2 Załącznika, które w zakresie formy realizacji i sposobu rozliczania – przyjmuje umowę zawartą pomiędzy stronami. Zaznaczyć należy, zgodnie z powyższym, że przyznanie stypendium sportowego w oparciu o art. 31 ust. 3 ustawy nie następuje w drodze umowy cywilnoprawnej, tylko w drodze decyzji administracyjnej.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXV/1184/2024 Rady Miasta Chorzów z dnia 21 marca 2024 r. o zmianie uchwały Nr XXVII/451/12 Rady Miasta Chorzów z dnia 25 października 2012 r. w sprawie stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie sportowym w sportach indywidualnych – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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