



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Poz. 3524

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.371.2024 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 XXXV/490/2024 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania dorocznej Nagrody Wójta Gminy Zebrzydowice i stypendiów sportowych za osiągnięcia w dziedzinie sportu oraz określenia szczegółowych warunków i trybu ich przyznawania w części określonej w:

1) tytule uchwały w brzmieniu: „określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania dorocznej Nagrody Wójta Gminy Zebrzydowice i”,

2) § 1 uchwały w brzmieniu: „doroczną Nagrodę Wójta Gminy Zebrzydowice za osiągnięcia w dziedzinie sportu oraz” oraz § 2 uchwały,

3) załączniku Nr 1 do uchwały,

4) załączniku Nr 3 do Załącznika Nr 1 do uchwały,

5) § 6 ust. 3 Załącznika Nr 2 do uchwały,

6) § 8 Załącznika Nr 2 do uchwały

– jako sprzecznej z art. 31 ust.1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2023 r. poz. 2048 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2024 r. Rada Gminy Zebrzydowice podjęła uchwałę Nr XXXV/490/2024 w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania dorocznej Nagrody Wójta Gminy Zebrzydowice i stypendiów sportowych za osiągnięcia w dziedzinie sportu oraz określenia szczegółowych warunków i trybu ich przyznawania. Regulamin przyznawania nagrody Wójta Gminy Zebrzydowice, za osiągnięcia w dziedzinie sportu stanowi załącznik Nr 1 do uchwały. Regulamin przyznawania, pozbawiania oraz wysokości stypendiów sportowych stanowi załącznik Nr 2 do uchwały.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 marca 2024 r.

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

Podstawę prawną podjęcia uchwały w sprawie nagród oraz stypendiów sportowych dla osób fizycznych stanowi przepis art. 31 ust. 1-3 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (ust. 1). Stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników

osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym mogą być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek (ust. 2). 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 (ust. 3).

Brzmienie cytowanego wyżej przepisu wskazuje, że uchwała w sprawie nagród oraz stypendiów sportowych, która jest aktem prawa miejscowego, powinna zawierać w swej treści uregulowania w zakresie wszystkich elementów wskazanych w art. 31 ust. 3 ustawy. Natomiast niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Uchybienie polegające na braku w treści uchwały chociażby jednego z obligatoryjnych elementów, rodzi skutek w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1777/13, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W pierwszej kolejności organ nadzoru przedstawia zastrzeżenia dotyczące regulacji odnoszących się do nagród i wyróżnień przyznawanych za osiągnięcia wysokich wyników sportowych.

Zgodnie z § 1 Załącznika Nr 1 do uchwały: *Nagrody, o których mowa w ust. 1, 2 i 3 mogą mieć formę pieniężną lub rzeczową (ust. 5). Wyróżnienia mogą mieć formę nagród rzeczowych, pucharów, statuetek, medali, dyplomów.* (ust. 6).

Natomiast zgodnie z § 14 Załącznika Nr 1 *Wysokość nagrody pieniężnej nie może być niższa niż 2.000,00 złotych.*

Powyżej przytoczone regulacje stoją w sprzeczności z delegacją ustawową wynikającą z przepisu art. 31 ust. 3 ustawy, która powierza radzie ustanowienie rodzajów i wysokości nagród i wyróżnień. W przytoczonych powyżej przepisach załącznika do uchwały nastąpiła nieuprawniona subdelegacja tego uprawnienia na organ wykonawczy (tu: Wójta Gminy Zebrzydowice), któremu pozostawiono decyzję co do wyboru formy wyróżnienia oraz nagrody, a w przypadku nagrody pieniężnej także wskazanie wysokości nagrody pieniężnej. Jeżeli bowiem akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa, określa organ właściwy do wydania tego aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści, to regulacja na poziomie aktu wykonawczego nie może przekazywać powierzonych ustawą kompetencji innym podmiotom. To z uchwały powinno w sposób jasny wynikać za jakie osiągnięcia sportowe zostanie przyznana nagroda bądź wyróżnienie oraz w jakiej formie i wysokości. Ustawodawca bowiem nie przewidział możliwości subdelegacji tej kompetencji, w całości albo w części, na organ wykonawczy gminy.

Zgodnie z przepisem § 2 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały: *Nagrody mogą otrzymać*

1) *zawodnicy sportów indywidualnych, którzy osiągnęli wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym,*

2) *zawodnicy sportów zespołowych, których zespół osiągnął wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym,*

3) *trenerzy prowadzący szkolenia zawodników oraz drużyn osiągających wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje nie wypełniają dyspozycji, powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów art. 31 ust. 1 i 3 ustawy.

Tak skonstruowane zapisy pozostawiają ocenę spełniania wymienionych w uchwale przesłanek swobodnemu uznaniu organu wykonawczego, który rozpatruje wnioski. Te organy będą dokonywały oceny czy przesłanka „wysokich wyników sportowych” została osiągnięta. Tymczasem z delegacji art. 31 ust. 1 i 3 ustawy wynika, iż to uchwała powinna wskazywać jasne i precyzyjnie określone warunki, od których spełnienia będzie uzależnione przyznanie wyróżnienia czy nagrody w konkretnej wysokości.

Zgodnie z § 2 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały: *Nagroda może być również przyznana za osiągnięcie wysokiego wyniku sportowego o niewymiernym charakterze na szczeblu krajowym lub międzynarodowym. Za osiągnięcie wysokiego wyniku sportowego o niewymiernym charakterze uważa się niezwykle rzadkie*

dokonania sportowe, mające znaczenie dla lokalnej społeczności w szczególności sposób promujące gminę Zebrzydowice.

Natomiast zgodnie z § 4 Załącznika Nr 1 do uchwały *Za wybitne osiągnięcia sportowe, promowanie Gminy Zebrzydowice poprzez sport lub za dotychczasowy całokształt działalności sportowej, zawodnikom, drużynom, trenerom lub działaczom sportowym może być przyznana nagroda specjalna, z pominięciem wymogów określonych w § 2.*

Przytoczona regulacja pozostaje w sprzeczności z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa. Uchwała podjęta na podstawie art. 31 ust. 1 i 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego, tj. przepisem powszechnie obowiązującym na terenie jednostki samorządu terytorialnego. Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała winna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata był zrozumiały, tzn. aby adresat danego przepisu wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis (Wójt Gminy jako organ wykonawczy) wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Oznacza to, iż warunki przyznawania nagród, które uzasadniają jego przyznanie, powinny być tak ustalone, żeby ci, spośród zawodników uczestniczących we współzawodnictwie sportowym, którzy spełniają warunki, od których zależy przyznanie nagrody, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie tej nagrody.

Akt prawa miejscowego musi zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Powyżej cytowane przepisy uchwały stanowią odstępstwo od tej zasady. Przyznanie nagród sportowych także za inne, bliżej nie wskazane w niniejszym regulaminie osiągnięcia sportowe narusza prawo przez wprowadzenie dowolności w zakresie stosowania prawa, zaś akt prawny ustalający zasady i tryb przyznawania nagród sportowych czyni niezrozumiałym.

Skoro przepis ustawy zawiera delegację dla Rady w zakresie ustalania szczegółowych warunków i trybu przyznawania nagród i wyróżnień za konkretne osiągnięcia sportowe we współzawodnictwie krajowym i międzynarodowym, to Rada powinna je ustalić w przedmiotowej uchwale.

Zgodnie z § 5 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały: *Kandydatów do nagród i wyróżnień zgłaszać mogą: 1) kluby sportowe lub stowarzyszenia kultury fizycznej, 2) polskie związki sportowe, 3) Rady Sołeckie, 4) Radni Rady Gminy Zebrzydowice, 5) Dyrektorzy placówek oświatowych Gminy Zebrzydowice lub szkoły, do których uczęszczają osoby zgłoszone do wyróżnienia, 6) Rada Sportu Gminy Zebrzydowice.*

Należy wskazać, że rozstrzygnięcie w zakresie przyznania nagród sportowych jest indywidualną sprawą z zakresu administracji publicznej i dotyczy uprawnienia lub obowiązku indywidualnego podmiotu - osoby fizycznej, osiągającej wyniki sportowe. Jest formą stosunku administracyjnoprawnego, wiążącego z jednej strony organ administracji wydający decyzję o przyznaniu nagrody (wójt gminy), z drugiej zaś osobę fizyczną do którego jest kierowana decyzja o przyznaniu lub odmowie przyznania nagród. Osoba fizyczna, do której kierowana jest decyzja o przyznaniu lub odmowie przyznania nagrody sportowej staje się zatem stroną postępowania administracyjnego. Podstawową przesłanką do przyznania danej osobie przymiotu strony jest, zgodnie z normą wyrażoną w art. 28 Kpa, posiadanie przez nią interesu prawnego w danym postępowaniu lub w żądaniu dokonania czynności przez organ.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjmuje się, iż cechami interesu prawnego jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Postępowanie administracyjne dotyczy interesu prawnego konkretnej osoby wówczas, gdy w tym postępowaniu wydaje się decyzję, która rozstrzyga o prawach i obowiązkach tej osoby, lub rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach innego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki tej osoby. Inaczej mówiąc – przymiot strony w postępowaniu administracyjnym ma osoba, której dotyczy bezpośrednio to postępowanie lub w którym może być wydane orzeczenie godzące w jej prawem chronione interesy poprzez ograniczenie lub uniemożliwienie korzystania z przysługujących jej praw.

Stronie, stosownie do art. 61 § 1 Kpa, przysługuje także żądanie wszczęcia postępowania.

Przekładając powyższe wywody na analizowaną sprawę, podmiotem uprawnionym do składania wniosku o przyznanie nagrody sportowej będzie zatem przede wszystkim zainteresowana osoba fizyczna spełniająca przesłanki zawarte w uchwale. Natomiast przepisy przedmiotowej uchwały pozbawiły tego uprawnienia zainteresowaną osobę.

Wadliwość uchwały w zakresie ustalenia nagród oraz wyróżnień dotycząca nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów, tj. brak określenia sytuacji w których dany rodzaj wyróżnień i nagród jest przyznawany, brak wskazania konkretnych wysokości nagród oraz szczegółowych warunków ich przyznawania skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie całego załącznika Nr 1 odnoszącego się do regulaminu przyznawania nagrody Wójta Gminy Zebrzydowice za osiągnięcia w dziedzinie sportu oraz przepisów § 1 uchwały w brzmieniu: „doroczną Nagrodę Wójta Gminy Zebrzydowice za osiągnięcia w dziedzinie sportu oraz”, a także § 2 uchwały i Załącznik nr 3 do Załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowości zawarte w części odnoszącej się do stypendiów sportowych.

Rada Gminy w § 6 ust. 3 Załącznika Nr 2 do uchwały wskazała co następuje: *Stypendium może być wypłacone z wyrównaniem od stycznia roku kalendarzowego, w którym zostało przyznane.*

Stanowienie w przedmiotowej kwestii znajduje się całkowicie poza delegacją ustanowioną przepisem art. 31 ust. 3 ustawy. Nie obejmuje bowiem ona określania sposobu wypłaty stypendium. Za szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania, rodzaj i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień nie można uznać sposobu wypłaty stypendium.

Również za przekroczenie ustawowej delegacji należy uznać treść przepisu § 8 Załącznika Nr 2 do uchwały. Zgodnie z tym przepisem *Wójt w trybie decyzji administracyjnej może zdecydować o zwrocie całości lub części stypendium w szczególności gdy: a) stypendysta został prawomocnie zdyskwalifikowany za stosowanie dopingu, b) stypendysta został skazany za popełnienie przestępstwa umyślnego, c) dane podane o których mowa w § 5 ust. 1 pkt b i c oraz ust. 2 pkt a okazały się niezgodne ze stanem rzeczywistym.*

Rada nie może – bez upoważnienia ustawowego – uprawnnić wójta do wydawania decyzji administracyjnych zobowiązujących do zwrotu w części bądź w całości wypłaconego już stypendium, ani określać przesłanek, po spełnieniu których żądanie takiego zwrotu byłoby dopuszczalne. Przepis art. 31 ust. 3 ustawy nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do stanowienia przepisów w zakresie szczegółowych zasad i trybu zwrotu stypendium, a jedynie w zakresie pozbawiania tego stypendium. Pojęcia: „pozbawienie stypendium” i „zwrot stypendium” nie są tożsame. Dodatkowo należy zauważyć, że § 8 załącznika Nr 2 do uchwały zawiera otwarty katalog sytuacji, w których wójt miałby orzekać o zwrocie stypendium.

Na marginesie organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na nieprawidłową numerację załączników do załączników do uchwały, tj. Załącznik Nr 1 do uchwały ma jeden Załącznik – oznaczony Nr 3, natomiast Załącznik Nr 2 do uchwały – jedynie Załącznik o Nr 4. Załączniki do Regulaminów (ujętych w zał. nr 1 i 2 do uchwały) w ogóle nie powinny posiadać numerów.

Przekroczenie kompetencji przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) w którym stwierdzono, iż „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/490/2024 Rady Gminy Zebrzydowice z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu przyznawania dorocznej Nagrody Wójta Gminy Zebrzydowice i stypendiów sportowych za osiągnięcia w dziedzinie sportu oraz określenia szczegółowych warunków i trybu ich przyznawania – 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