DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 grudnia 2024 r.

Poz. 8230

Podpisany przez:
Elżbieta Barbara Żabicka-Łakomy
Data: 04.12.2024 08:25:21

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.906.2024
WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 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. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 113/VII/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 24 października 2024 r. w sprawie nagród i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe oraz osiągnięcia w działalności sportowej, w części:

1) § 2 pkt 1 i 2 Regulaminu w sprawie nagród i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe oraz osiągnięcia w działalności sportowe, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako: Regulamin), w zakresie sformułowań: „lub zawodnika reprezentującego rybnicki klub sportowy" i „lub trenera", jako niezgodnej z art. 31 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2023 r. poz. 2048) – dalej jako: „ustawa";

2) § 9 ust. 1 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 31 ust. 3 ustawy w związku z art. 1 i 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego;

3) § 9 ust. 3 Regulaminu w zakresie sformułowania „być sporządzony komputerowo i", jako niezgodnej z art. 31 ust. 3 ustawy w związku z art. 1 i art. 63 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego;

4) § 9 ust. 9 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 31 ust. 3 ustawy w związku z art. 1 i art. 64 § 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego;

5) § 9 ust. 15 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 31 ust. 3 ustawy w związku z art. 1 i 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego;

6) § 10 ust. 2 Regulaminu, jako niezgodnej z 31 ust. 3 ustawy w związku z art. 1 i art. 28 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2024 r. Rada Miasta Rybnika przyjęła uchwałę nr 113/VII/2024 w sprawie nagród i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe oraz osiągnięcia w działalności sportowej.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta Rybnika postanowiła określić:

1) szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe,

2) szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość nagród dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w krajowym lub międzynarodowym współzawodnictwie sportowym,

3) warunki i tryb przyznawania nagród pieniężnych oraz wysokość nagród pieniężnych dla osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej, w formie regulaminu, stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 października 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała we wskazanym powyżej zakresie została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie stypendiów sportowych dla osób fizycznych stanowi przepis art. 31 ust. 1, 2 i 3 ustawy o sporcie. 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. 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).

Przepisem § 2 pkt 1 i 2 Regulaminu Rada Miasta wprowadziła definicje zawodnika i trenera, przyjmując, że:

§ 2. Ilekroć w regulaminie mowa o:

1) zawodniku – należy przez to rozumieć mieszkańca Rybnika lub zawodnika reprezentującego rybnicki klub sportowy, który osiągnął wysoki wynik sportowy, w dyscyplinach sportu o istotnym znaczeniu dla Miasta Rybnika;

2) trenerze – należy przez to rozumieć mieszkańca Rybnika lub trenera pracującego w rybnickim klubie sportowym lub trenującego rybnickich sportowców, który przyczynił się do osiągnięcia wysokich wyników sportowych w dyscyplinach sportu o istotnym znaczeniu dla Miasta Rybnika;

Norma wynikająca z treści art. 31 ust. 1 i 2 ustawy wskazuje zakres podmiotowy, że przepisy uchwały dotyczącej nagród sportowych muszą obejmować zakresem swych regulacji wszystkie osoby fizyczne, które osiągnęły we wskazanym przez Radę okresie, określony wynik sportowy, w jednej z uznanych przez Gminę dyscyplin sportowych (ust. 1) lub które prowadziły szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym (ust. 2). Tym samym Rada Gminy, określając zasady przyznawania nagród sportowych w żaden sposób nie może korygować ustawowo określonego katalogu podmiotowego. Wykonanie upoważnień przewidzianych dla gminy w uchwale dotyczyć może jednak jedynie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, co w konsekwencji, poprzez odwołanie do treści art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza, że formy wspierania przez gminę edukacji publicznej adresowane mogą być jedynie do mieszkańców tej gminy – członków wspólnoty samorządowej.

Z przepisu tego wyraźnie wynika, że członkami wspólnoty gminy są z mocy prawa mieszkańcy gminy. Przez gminę bowiem, zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy należy rozumieć łącznie: określone terytorium i lokalną wspólnotę samorządową, którą tworzą mieszkańcy gminy. Wszelkie działania gminy mogą więc dotyczyć i być skierowane do jej mieszkańców. Tak więc same akty wydawane przez organy danej jednostki samorządu terytorialnego będą zatem kształtować sytuację prawną osób fizycznych zamieszkujących na terenie tej jednostki oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych mających tam swoje siedziby. Uchwała podejmowana na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy z założenia więc powinna swoim zakresem obowiązywania obejmować tylko i wyłącznie zamieszkujące na terenie danej jednostki terytorialnej, tu: Gminy Rybnik.

W kontekście powyższego za niezgodne z prawem należy uznać uregulowania § 2 pkt 1 i 2 Regulaminu w zakresie sformułowań: „lub zawodnika reprezentującego rybnicki klub sportowy” i „lub trenera”, które przewidują możliwość przyznania nagród i wyróżnień sportowych osobom fizycznym nie będących mieszkańcami Miasta Rybnik.

Biorąc pod uwagę regulację ustawową art. 31 ustawy o sporcie, jak również regulację samej uchwały uznać należy, iż przyznanie lub odmowa przyznania nagrody i wyróżnienia sportowego nosi 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. Tym samym czynność przyznania bądź odmowy nagrody i wyróżnienia sportowego, jak również ich pozbawienia, winna zostać zakończona decyzją administracyjną.

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 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 jedyna właściwa forma zakończenia postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 935/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt III SA/Gl 878/14 – wyrok WSA w Gliwicach).

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, jak bowiem podniósł Sąd 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 w wyr. z 31.8.1984 r. sygn. akt SA/Wr 430/84, OSPiKA 1986, Nr 9, poz. 176). Podobne stanowisko zajęła również doktryna twierdząc, iż „jeżeli zatem 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 kpa, 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”.

Procedura w sprawie przyznania nagród i wyróżnień sportowych składa się z trzech klasycznych faz postępowania administracyjnego. Rozpoczyna się ona złożeniem wniosku, następnie jego rozpoznaniem i kończy się wydaniem stosownego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie wydane w toku tej procedury ma charakter władczy i jednostronny. Wiąże ono organ administracji wydający decyzję o przyznaniu, odmowie przyznania lub pozbawieniu nagród i wyróżnień sportowych, z osobą fizyczną, do której jest kierowana ta decyzja – i która w konsekwencji tego związania, staje się stroną postępowania administracyjnego. Związanie to jednak, w żadnym wypadku, nie przejawia cech odpowiednich dla stosunku cywilnoprawnego. Nie można bowiem tu mówić o swobodnym składaniu oświadczeń woli przez obie strony, o swobodnym kształtowaniu przez nie tworzonego stosunku prawnego i własnej w nim sytuacji prawnej.

W konsekwencji powyższego za niezgodne z prawem należy uznać uregulowanie § 10 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym: *2. O pozbawieniu nagrody/wyróżnienia Prezydent Miasta Rybnika informuje pisemnie osobę, którą pozbawiono nagrody/wyróżnienia oraz określa w formie pisemnej sposób zwrotu nagrody/wyróżnienia*. Należy wyraźnie podkreślić, że pozbawienie nagrody lub wyróżnienia powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. Tym samym postanowienie Rady Miasta, jedynie o pisemnym poinformowaniu uprawnionej osoby o fakcie pozbawienia jej nagrody lub wyróżnienia, a także o określeniu w zwykłej formie pisemnej o zwrocie tych nagród i wyróżnień, nie czyni zadość wymogom przewidzianym dla decyzji administracyjnej.

W kontekście uznania, że przyznanie nagrody lub wyróżnienia sportowego w drodze decyzji administracyjnej, należy wskazać na nieprawidłowość unormowania § 9 ust. 1 Regulaminu formułującego katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie nagrody sportowej. Zgodnie z tym przepisem:

1. Wniosek o przyznanie nagrody lub wyróżnienia składa:

1) zawodnik lub rodzic/opiekun prawny w przypadku zawodnika niepełnoletniego lub niemającego zdolności do czynności prawnych, w przypadku o którym mowa w § 6 ust. 1 i ust. 2,

2) trener, w przypadku o którym mowa w § 6 ust. 3,

3) osoba wyróżniająca się osiągnięciami w działalności sportowej, w przypadku o którym mowa w § 6 ust. 4.

W ocenie organu nadzoru unormowanie to, uprawniające do złożenia przez osoby wskazane w tym przepisie uchwały narusza w sposób istotny art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten reguluje w sposób wyczerpujący, kto jest uprawniony do złożenia wniosków w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z jego treścią stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Tym samym Rada Miasta nie jest uprawniona do doprecyzowania tej regulacji ustawowej.

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy również uznać przepis § 9 ust. 2 Regulaminu w zakresie, w jakim Rada Miasta wprowadziła wymóg, aby wniosek o przyznanie nagród i wyróżnień sportowych, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, powinien być sporządzony komputerowo. Przepis ten należy uznać za sprzeczny z art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym:

§ 1 Podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania.

§ 2. Podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres, również w przypadku złożenia podania w postaci elektronicznej, i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych.

§ 3. Podanie wniesione na piśmie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu.

§ 3a. Podanie wniesione na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej zawiera dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru.

§ 4. Organ administracji publicznej jest obowiązany potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda.

Powyższy przepis ustawy nie wymaga, aby dla ważności wniesionego pisma (wniosku) wymagana była forma pisemna sporządzona na komputerze.

W dalszej kolejności należy podnieść, że Rada Miasta przepisami § 9 ust. 8-10 Regulaminu postanowiła, że: *8. W przypadku stwierdzenia braków lub błędów we wniosku, Wydział wzywa wnioskodawcę pisemnie lub w formie elektronicznej do poprawy wniosku. 9. Wnioskodawca dokonuje poprawy wniosku w terminie 5 dni roboczych od otrzymania zawiadomienia, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. 10. Wnioski niekompletne lub złożone po terminie wskazanym w ogłoszeniu, o którym mowa w ust. 4, nie będą rozpatrywane*. W ocenie organu nadzoru unormowanie § 9 ust. 9 Regulaminu przewidujący 5 dniowy termin do uzupełnienia braków formalnych jest niezgodne z przepisem art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z treścią którego: *Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania*.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem także § 9 ust. 15 Regulaminu, zgodnie z którym: *15. Informację o przyznanych nagrodach, podaje się do publicznej wiadomości poprzez jej wywieszenie na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu Miasta Rybnika oraz zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Rybnika*. Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Uchwała rady gminy bowiem, będąca aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stosownie do treści art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, może być stanowiona przez organy samorządu terytorialnego wyłącznie „na podstawie i w granicach upoważnień

zawartych w ustawie". W treści art. 7 Konstytucji RP wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym.

Należy podnieść, iż przyznane art. 31 ust. 3 ustawy organowi stanowiącemu gminy kompetencje ograniczone zostały do ustalenia w uchwale wyłącznie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień. Delegacja ustawowa wynikająca z ww. przepisu została sformułowana w sposób jasny i konkretny, a katalog spraw poddanych regulacji na jego podstawie jest katalogiem zamkniętym. To oznacza, że w treści uchwały podejmowanej na jego podstawie mogą się znaleźć tylko uregulowania mieszczące się w tym katalogu spraw. Nie można w odniesieniu do ww. unormowań kompetencyjnych stosować wykładni rozszerzającej. Zgodnie bowiem z utrwalonym poglądem orzecznictwa i doktryny prawa, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Kompetencji organu nie można też domniemywać. Organ może działać tylko w granicach udzielonej przez ustawodawcę kompetencji, zaś przekroczenie jej granic, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Z tego punktu widzenia przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 31 ust. 3 ustawy było uregulowanie w § 5 Regulaminu obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o przyznanych nagrodach oraz zasad wręczania przyznanych nagród. Norma kompetencyjna zawarta w art. 31 ust. 3 ustawy nie zawiera bowiem upoważnienia dla organu stanowiącego do regulowania – poza „zasadami i trybem pozbawiania nagród" – kwestii związanych z etapem następującym po akcie przyznania nagród (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 19.04.2017 r., II SA/Bd 57/17, LEX nr 2297774).

Przekroczenie kompetencji przez Radę Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały traktowane jest jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono 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 113/VII/2024 Rady Miasta Rybnika z dnia 24 października 2024 r. w sprawie nagród i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe oraz osiągnięcia w działalności sportowej – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy