

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.159.10.2016.MK285 + P+SR
20052015

10. 05. 2016

Wrocław, 4 maja 2016 r.

Nr. 8895 II. Załączników 0

podpis.....

A. Sz
11.05.2016
54**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

stwierdzam nieważność

- § 4 ust. 3 pkt 6 o treści „oraz przekazanie do publicznej wiadomości informacji o przyznaniu stypendium”,
- § 8 ust. 3 pkt 5 o treści „oraz przekazanie do publicznej wiadomości informacji o przyznaniu nagrody”,
- § 10 i § 11 uchwały nr XXV/175/2016 Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień,
- części Załącznika Nr 1 do ww. uchwały o treści „oraz przekazanie do publicznej wiadomości informacji o przyznaniu stypendium”,
- części Załącznika Nr 2 do ww. uchwały o treści „oraz przekazanie do publicznej wiadomości informacji o przyznaniu nagrody”,
- Załącznika Nr 3 do ww. uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich, powołując się na art. 31 ust. 3 i art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2016 r., poz. 176 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 31 marca 2016 r. uchwałę w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 kwietnia 2016 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 4 ust. 3 pkt 6 uchwały o treści „oraz przekazanie do publicznej wiadomości informacji o przyznaniu stypendium”,
- § 8 ust. 3 pkt 5 uchwały o treści „oraz przekazanie do publicznej wiadomości informacji o przyznaniu nagrody”,
- części Załącznika Nr 1 do uchwały o treści „oraz przekazanie do publicznej wiadomości informacji o przyznaniu stypendium”,
- części Załącznika Nr 2 do uchwały o treści „oraz przekazanie do publicznej wiadomości informacji o przyznaniu nagrody”,

z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 i art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.)

oraz

- § 10 i § 11 uchwały oraz Załącznika Nr 3 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie, w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Dokonując analizy podstawy prawnej uchwały, należy mieć na uwadze treść art. 31 ustawy o sporcie, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (ust. 1), natomiast

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). Ustęp 3 art. 31 upoważnia ponadto organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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 i 2, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Działając na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, rada gminy uprawniona jest zatem do określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2, czyli nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe oraz nagród dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym. Rada Miejska Ząbkowice Śląskich, stanowiąc w powyższym zakresie, zobowiązana była wziąć pod uwagę jedynie znaczenie danego sportu dla gminy Ząbkowice Śląskie oraz osiągnięte wyniki sportowe.

Zgodnie natomiast z art. 35 ust. 5 i ust. 6 ustawy o sporcie, jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać wyróżnienia i nagrody pieniężne dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej (ust. 5), a 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 jedynie znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej (ust. 6).

Zgodnie z treścią § 4 ust. 3 pkt 6 oraz § 8 ust. 3 pkt 5 uchwały, wniosek o przyznanie stypendium sportowego/nagrody powinien zawierać oświadczenie wnioskodawcy o wyrażeniu zgody na przekazanie do publicznej wiadomości informacji o przyznaniu odpowiednio stypendium bądź nagrody. Przywołane powyżej klauzule o adekwatnej do postanowień uchwały treści zostały sformułowane w Załącznikach Nr 1 i 2 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru wymóg złożenia oświadczenia dotyczącego zgody na przekazanie do publicznej wiadomości wskazanych powyżej informacji nie znajduje oparcia w normach kompetencyjnych uprawniających do podjęcia niniejszej uchwały, zawartych w art. 31 ust. 3 i art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie, jak również nie znajduje uzasadnienia w żadnych przepisach odrębnych. Wobec powyższego, Rada Miejska uzależniła – w sposób nieuprawniony – otrzymanie stypendium sportowego czy też nagrody, od uprzedniego złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody na przekazanie do publicznej wiadomości informacji o ich przyznaniu. Złożenie przedmiotowego oświadczenia nie może stanowić warunku przyznania jednego z instrumentów wspierania sportu, określonego w art. 31 ust. 1 i 35 ust. 5 ustawy o sporcie, gdyż wołą ustawodawcy zostały one uzależnione, w zależności od ich formy, jedynie od osiągniętych wyników sportowych oraz znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego. Nadmienić należy również, że wskazane oświadczenie nie mieści się ponadto w pojęciu zasad ani trybu przyznawania stypendium sportowego/nagrody.

Należy podkreślić, że stosownie do dyspozycji z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenia prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Ponadto, podejmując w § 10 i 11 uchwały regulacje w zakresie wyróżnień, Rada Miejska nie zrealizowała w pełni kompetencji wynikającej z treści dyspozycji art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie. W § 10 uchwały postanowiono, że „Zawodnik, trener lub działacz sportowy, którzy wyróżniają się osiągnięciami w działalności

sportowej może otrzymać wyróżnienie w formie statuetki, pucharu, dyplomu lub listu gratulacyjnego". W § 11 uchwały uregulowano natomiast tryb przyznawania wyróżnienia.

Odnosząc powyższe do przywołanej powyżej dyspozycji art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie wskazać należy, że przyznanie wyróżnień zostało uzależnione jedynie od osiągnięć w działalności sportowej, podczas gdy ustawodawca zobowiązał organ stanowiący do określenia warunków przyznawania tych wyróżnień w odniesieniu do znaczenia osiągnięć dla danej społeczności lokalnej. Tym samym, regulacje zawarte w § 10 i 11 uchwały naruszają w sposób istotny art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie, poprzez brak całościowej realizacji przyznanej kompetencji. Rada nie wskazała ani jakie osiągnięcia w działalności sportowej zdecydowały o przyznaniu wyróżnienia, ani nie wskazała w jaki sposób oceniane będzie znaczenie tych osiągnięć dla społeczności lokalnej. W konsekwencji, organ nadzoru stwierdził również nieważność Załącznika Nr 3 do uchwały (stanowiącego wniosek o przyznanie wyróżnienia sportowego).

Jak stanowi bowiem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt II GSK 357/11: „Ustawa o samorządzie gminnym nie dookreśla zwrotu "nieistotne naruszenie prawa". W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się jednak, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) 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.” Zauważyć należy również, że zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSK



Paweł Hreniak