



## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 10 marca 2011 r. Nr VII/53/11 w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień.

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Polkowicach na sesji w dniu 10 marca 2011 r. podjęła m.in. uchwałę Nr VII/53/11 w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień. Badana uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 17 marca 2011 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził, że wskazana w sentencji rozstrzygnięcia uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.) oraz w związku z art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Organ stanowiący Gminy Polkowice podejmując ww. uchwałę działał w oparciu o art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Przepis ten zawiera upoważnienie dla Rady 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.

Wskazana norma kompetencyjna wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego zakres spraw podlegających regulacji w treści uchwały oraz uwzględnienie, w trakcie jej uchwalania, kryterium znaczenia danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

Zaznaczyć należy, że „Zasady techniki prawodawczej” stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), w § 119 ust. 1 w związku z § 143 ustanawiają zasadę, zgodnie z którą na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedną uchwałę, która wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Nakaz wyczerpującego uregulowania spraw przekazanych w upoważnieniu oznacza, że organ upoważniony nie może samodzielnie „dzielić” przekazanego mu zakresu spraw i wydawać na podstawie tego samego upoważnienia kilku aktów, co ma zapobiegać przede wszystkim pominięciu pewnych spraw ujętych w upoważnieniu oraz ewentualnej niespójności regulacji między kilkoma uchwałami. Wyjątek od powyższej zasady określa ust. 2 § 119 załącznika do przedmiotowego rozporządzenia, w myśl którego wydanie więcej niż jednej uchwały na podstawie jednego upoważnienia jest dopuszczalne w sytuacji, gdy upoważnienie przekazuje do uregulowania sprawy, których tematyczne zakresy są rozłączne. Z powyższego wynika, że nie jest możliwe uchwalenie kilku uchwał w przypadku, gdy przekazane sprawy są jednorodzone lub upoważnienie przekazuje co prawda różne sprawy, ale ich tematyka się pokrywa lub krzyżuje.

Rada Miejska wydając uchwałę na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie zobowiązana była zatem określić szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość 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 dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym oraz podejmując taki akt wziąć pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

W § 1 uchwały Rada postanowiła ustalić „Regulamin przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych za osiągnięte wysokie wyniki sportowe przez zawodników klubów sportowych działających na terenie gminy Polkowice” stanowiący załącznik nr 1 do uchwały. Natomiast mocą § 2 uchwały ustalony został „Regulamin przyznawania oraz rodzaje i wysokość nagród oraz wyróżnień sportowych dla zawodników, trenerów i innych osób fizycznych za osiągnięte wysokie wyniki sportowe przez zawodników klubów sportowych działających na terenie gminy Polkowice w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie sportowym”, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały.

Z tytułu oraz z treści regulaminu przyznawania i pozbawiania oraz rodzaju i wysokości stypendiów sportowych za osiągnięte wysokie wyniki sportowe przez zawodników klubów sportowych działających na terenie gminy Polkowice stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały wynika, że Rada pozbawiła prawa do stypendiów sportowych zawodników niezrzeszonych w żadnym klubie sportowym, ograniczając ten krąg jedynie do zawodników klubów sportowych działających na terenie gminy Polkowice. Organ stanowiący gminy Polkowice uzależnił możliwość otrzymania stypendium od członkostwa w klubie sportowym mającym siedzibę na terenie gminy Polkowice oraz od wytypowania zawodnika przez ten klub sportowy. Z przepisów tego regulaminu wynika ponadto, że jedynym podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o stypendium sportowe jest klub sportowy mający siedzibę na terenie gminy Polkowice, a zmiana przynależności zawodnika do innego klubu sportowego powoduje utratę stypendium. Takie działanie Rady Miejskiej uznać należy za istotne naruszenie art. 3 ust. 1 ustawy o sporcie i przekroczenie delegacji ustawowej z art. 31 ust. 3 tej ustawy. Należy bowiem podkreślić, że katalog podmiotów, które będą mogły otrzymać stypendia sportowe został określony przez ustawodawcę. Przepis art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie rozstrzyga, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Niewątpliwie wskazani przez Radę w załączniku nr 1 od uchwały zawodnicy klubów sportowych stanowią osoby fizyczne, jednakże Rada nie jest władna doprecyzowywać tego katalogu ani go też zmienić. Działanie takie narusza w sposób istotny normy art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie. Tym bardziej, że ustawodawca w art. 3 ust. 1 ustawy o sporcie przewidział również inne formy działalności sportowej, a nie tylko realizowanie działalności sportowej w formie klubu sportowego (Działalność sportowa jest prowadzona w szczególności w formie klubu sportowego).

Ustawa nie upoważniła zatem organów jednostek samorządu terytorialnego do samodzielnego określenia kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymywania stypendiów sportowych, a tym bardziej zaś do jego nieuzasadnionego ograniczenia. Rada uprawniona jest jedynie 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. Ograniczenie kręgu uprawnionych do stypendiów do zawodników reprezentujących określone kluby sportowe nie mieści się w upoważnieniu do określenia warunków przyznawania stypendiów, o którym mowa w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Takie ograniczenie powoduje również nierówne traktowanie zawodników zrzeszonych w klubach i niezrzeszonych oraz niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie grupy zawodników będących członkami klubów sportowych. Należy uznać to za sprzeczne z celem ustawy o sporcie oraz konstytucyjną zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP.

Ponadto, Rada w regulaminie przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych za osiągnięte wysokie wyniki sportowe przez zawodników klubów sportowych działających na terenie gminy Polkowice nie uwzględniła przy określaniu szczegółowych zasad, trybu przyznawania nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2 ustawy znaczenia danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego.

Podobnie rzecz się ma w odniesieniu do załącznika nr 2 do uchwały, w którym Rada zawarła regulację dotyczącą przyznawania oraz rodzajów i wysokości nagród oraz wyróżnień sportowych dla zawodników, trenerów i innych osób fizycznych za osiągnięte wysokie wyniki sportowe przez zawodników klubów sportowych działających na terenie gminy Polkowice w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie sportowym i w § 1 wskazała krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania nagród oraz wyróżnień sportowych do czego nie upoważnia ją norma kompetencyjna wynikająca z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Delegacja ustawowa zawarta w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, mówiąca, 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, nie upoważniała Rady do ustalania kręgu podmiotów mających prawo ubiegania i otrzymania nagród i wyróżnień

za osiągnięte wyniki sportowe. Powyższa regulacja uchwały nie znajduje oparcia w zakresie wskazanej delegacji ustawowej, kwestie te bowiem wykraczają poza zagadnienia przekazane Radzie do unormowania w ramach uchwały.

Nadto, w załączniku nr 2 Rada pominęła regulację dotyczącą szczegółowych zasad i trybu pozbawiania nagród i wyróżnień, ograniczając się jedynie do określenia zasad, trybu przyznawania oraz rodzajów i wysokości nagród i wyróżnień.

Mając na uwadze treść przepisu art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie podkreślić należy, że Organ Nadzoru nie kwestionuje możliwości dokonania przez Radę wyboru niektórych tylko spośród wskazanych przez ustawodawcę rodzajów świadczeń, jakie mogą być przyznawane podmiotom, o których mowa w art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie, to jednakże po dokonaniu tego wyboru, zobowiązana była do kompleksowej regulacji pozostałego zakresu wymagań określonego w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Tym samym Rada stanowiąc odnośnie szczegółowych zasad i trybu przyznawania wybranych świadczeń, czyli nagród i wyróżnień zobowiązana była uregulować również szczegółowe zasady i tryb pozbawiania nagród i wyróżnień.

Skoro wolą Rady było przyznanie nagród i wyróżnień zawodnikom, którzy uzyskali wysokie wyniki sportowe; trenerom prowadzącym szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe oraz innym osobom fizycznym, które przyczyniły się do osiągnięcia wysokich wyników sportowych przez zawodników, to powinna również określić szczegółowe zasady i tryb pozbawiania ich tych nagród i wyróżnień.

Z treści normy kompetencyjnej oraz użytego tam sformułowania, 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, wynika, że zapisy przedmiotowego regulaminu muszą odpowiadać zakresowi delegacji ustawowej, a rada powinna zawrzeć w nim postanowienia odnoszące się do wszystkich wymienionych w tym przepisie zagadnień.

Elementy istotne regulaminu przyznawania oraz rodzaje i wysokość nagród oraz wyróżnień sportowych dla zawodników, trenerów i innych osób fizycznych za osiągnięte wysokie wyniki sportowe przez zawodników klubów sportowych działających na terenie gminy Polkowice w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie sportowym określa w sposób ścisły ustawa, czyli akt wyższego rzędu, która z jednej strony stanowi normę blankietową dla kompetentnych organów gminy do wydania uchwały w randze aktu prawa miejscowego, z drugiej zaś w sposób dokładny wyznacza niezbędne elementy jakie akt winien zawierać. W konsekwencji gmina ma obowiązek, opracowując regulamin, bezwzględnie dostosować się do tych wymogów.

W świetle art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wynika to również wprost z przepisów ustawy o samorządzie gminnym, a zwłaszcza z art. 40 tej ustawy, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Należy zatem wyraźnie podkreślić, iż wszelkie uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać.

Analiza treści przedmiotowej uchwały pod kątem realizacji pozostałych wymogów, o których mowa w art. 31 ust. 3 ustawy, pozwala stwierdzić, że przedmiotowy załącznik nr 2 nie uwzględnił przy określaniu szczegółowych zasad, trybu przyznawania nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2 ustawy również znaczenia danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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 Dolnośląski

**Aleksander Marek Skorupa**