



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 16 grudnia 2014 r.

Poz. 5342



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N.4131.73.5.2014.MS1

Wrocław, dnia 3 grudnia 2014 r.

### ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Łagiewniki Nr LVI/355/14 z 30 października 2014 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania oraz rodzajów i wysokości nagród sportowych i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe w części, tj.:

- § 5 pkt 2 lit. i,
- § 9 ust. 1 pkt 9 oraz
- § 17 we fragmencie: „(...) lub inną osobę wyróżniającą się w działalności sportowej(...)”.

#### Uzasadnienie

Na sesji 30 października 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 31 i 35 ust. 5 i 6 ustawy z 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 715, dalej: **Ustawa**) Rada Gminy Łagiewniki przyjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania oraz rodzajów i wysokości nagród sportowych i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe (dalej powoływana jako: **Uchwała**).

Uchwałę przedłożono Wojewodzie Dolnośląskiemu 4 listopada 2014 r., pismo znak: BR.0711.26.2014.

W toku oceny zgodności Uchwały z przepisami prawa Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie w następującej części:

- **§ 5 pkt 2 lit. i** oraz **§ 9 ust. 1 pkt 9** z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 Ustawy, art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.);
- **§ 17** we fragmencie: „(...) lub inną osobę wyróżniającą się w działalności sportowej(...)” z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 6 Ustawy.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano na normy art. 31 i art. 35 ust. 5 i 6 Ustawy.

W świetle postanowienia art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie rada gminy jest upoważniona określić „(...) 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.”

Z kolei na mocy art. 35 ust. 5 i 6 Ustawy, po pierwsze jednostki samorządu terytorialnego zostały umocowane do ustanowienia **wyróżnień i nagród pieniężnych** dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej. Po drugie, organy stanowiące tych jednostek zostały przez Ustawodawcę wyposażone w delegację do określenia warunków i trybu przyznawania przedmiotowych wyróżnień i **nagród pieniężnych** oraz rodzajów wyróżnień i wysokości **nagród pieniężnych**, biorąc pod uwagę znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej.

W ramach uwag wprowadzających należy podnieść, że przyjęta koncepcja Uchwały polegająca na realizacji dwóch różnych upoważnień ustawowych (z art. 31 ust. 3 i art. 35 ust. 5 i 6 Ustawy) w jednym akcie nie jest praktyką właściwą. Standardy prawidłowej legislacji wymagają aby na podstawie **jednego upoważnienia** wydano **jeden akt wyczerpująco** regulujący sprawę powierzone do unormowania (§ 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 909). Taka konstrukcja jak przyjęta w Uchwale, sprowadzająca się do realizacji dwóch odrębnych delegacji ustawowych, wpływa na odbiór przyjętego aktu nie tylko organowi nadzoru w ramach realizacji jego ustawowych obowiązków **ale przede wszystkim adresatom**, których sytuację prawną w sposób wiążący określa.

W dalszej kolejności należy wskazać na różnice pomiędzy kręgami adresatów nagród i wyróżnień z art. 31 ust. 3 Ustawy oraz wyróżnień i nagród pieniężnych z art. 35 ust. 6 Ustawy. Wyróżnienia i nagrody są adresowane do **osób fizycznych** oraz **tylko nagrody** do trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym. Z kolei w przypadku wyróżnień i nagród **pieniężnych** z art. 35 ust. 6 Ustawy wolą Ustawodawcy okazało się aby ich beneficjentami byli trenerzy oraz **inne osoby** wyróżniające się osiągnięciami w działalności sportowej dla danej społeczności lokalnej.

Ze względu na to, że postanowienia § 5 pkt 2 lit. i oraz § 9 ust. 1 pkt 9 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 31 ust. 3 Ustawy, art. 2 i 7 Konstytucji, wymagają stwierdzenia nieważności. Orzeczenie w tym przedmiocie należy uzasadnić w sposób następujący.

Realizując upoważnienie wynikające z art. 31 ust. 3 Ustawy należy mieć na względzie konieczność uregulowania wszystkich kwestii w nim wskazanych w odniesieniu do świadczeń, na ustanowienie których zdecydowała się jednostka samorządu terytorialnego. Są nimi: szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania, rodzaj i wysokość. Równorzędnym wymogiem **jest prawidłowe** uregulowanie zakresów przekazanych przez Ustawodawcę. Normodawca podał wskazówkę, jakie czynniki należy brać pod uwagę w procesie uchwałotwórczym. Są to: znaczenie danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

Wojewoda Dolnośląski wystąpił z zapytaniem do Przewodniczącego Rady Gminy o przedstawienie w jaki sposób poszczególne elementy delegacji ustawowej są realizowane. Analiza literalna nie dawała bowiem jednoznacznej odpowiedzi w tym zakresie a Organ Nadzoru respektując samodzielność Gminy Łagiewniki nie był upoważniony *a priori* do rozstrzygnięcia tej kwestii.

W odpowiedzi na zapytanie, w piśmie z 17 listopada 2014 r., znak: BR.0711.26.2014, Przewodniczący wskazał, że postanowienia § 5 i 9 Uchwały, które są istotne z punktu widzenia niniejszego aktu nadzoru, są przejawem realizacji upoważnienia wyrażonego w art. 31 Ustawy.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że unormowanie § 5 Uchwały określa szczegółowe zasady przyznawania nagród. Wśród nich znalazło się postanowienia zgodnie z którym: „Nagrodę może otrzymać zawodnik, który łącznie spełnia następujące warunki: (...) i)uzyskał inne wybitne osiągnięcie sportowe(...)” (§ 5 pkt 2 lit. i Uchwały). Z kolei § 9 Uchwały określa rodzaje i wysokość nagród, przewidując że: „(...) za osiągnięcie innego wybitnego osiągnięcia sportowego w zawodach niewskazanych powyżej nagrodę w wysokości jednokrotności podstawy(...)” (§ 9 ust. 1 pkt 9 Uchwały) przysługuje określona nagroda.

Cechą wspólną przywołanych powyżej postanowień jest niejasność oraz nieupoważnione przekazanie przez Radę Gminy Łagiewniki przyznanej delegacji na rzecz organu wykonującego przyjętą Uchwałę.

Rada gminy realizując przyznane umocowanie powinna zrobić to kompleksowo tak aby organ egzekwujący przyjęty akt otrzymał jasno sprecyzowane ramy, w których ma się poruszać. Także adresaci przyjętego aktu zawierającego przepisy prawa powszechnie obowiązującego powinni znać swoją jednoznacznie określoną sytuację prawną. Wskazane postanowienia nie dają gwarancji osiągnięcia tych celów. Przede wszystkim podanie, że **uzyskanie innego wybitnego osiągnięcia sportowego** (§ 5 pkt 2 lit. i Uchwały) traktowanego jako wynik sportowy, który łącznie z posiadaniem aktualnej karty zgłoszenia, licencją bądź innym dokumentem uprawniającym do udziału w zawodach sportowych stanowi warunek otrzymania przez zawodnika nagrody, jest nieostre. W procesie wykonania postanowień Uchwały to Wójt będzie ostatecznie rozstrzygał w oparciu o bliżej niesprecyzowane przesłanki czy zostało zrealizowane przywołane kryterium.

Podobnie w kwestii określenia rodzajów i wysokości nagród przyjęcie, że określona nagroda przysługuje za „(...) *osiągnięcie innego wybitnego osiągnięcia sportowego w zawodach niewskazanych powyżej(...)*” (§ 9 ust. 1 pkt 9 Uchwały) stanowi unormowanie nieprecyzyjne, niejasne. Trudno założyć w świetle jakich kryteriów będzie można ponad wszelką wątpliwość przyjąć, że określone osiągnięcie będzie upoważniało do przyznania określonej nagrody. Tymczasem zgodnie z zakresem delegacji ustawowej należało określić szczegółowe zasady w oparciu, o które będzie przyznawany określony rodzaj nagrody w przyjętej wysokości.

Ustawodawca Konstytucyjny w art. 2 Konstytucji, wskazał że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z przywołanego dogmatu konstytucyjnego orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wywodzi m.in. **zasadę zaufania do działania organów władzy publicznej i stanowionego przez nie prawa**. W oparciu o nią z kolei wyprowadza się założenie, że Normodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych **może stanowić samodzielną przesłankę** stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (powyższe zaczerpnięto z uzasadnień: wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, *OTK ZU nr 2/A/2003* oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, *OTK-A 2006/3/32*).

W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że „(...) *uchwała jako akt prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym powinna zakresem swojego uregulowania obejmować wszystkie możliwe sytuacje. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, akt normatywny (...) powinien zawierać próbę zdefiniowania danego określenia, jeżeli jest ono wieloznaczne lub nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości albo znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe. Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa.*” (z uzasadnienia do orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 3 września 2009 r., sygn. akt II SA/Go 497/09, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

W art. 7 Konstytucji wskazano, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z normy tej należy wywieść, że realizacja delegacji ustawowej powinna być ścisła, zgodna z zakresem powierzonych spraw do unormowania. Organ umocowany nie może przekazywać przyznanego umocowania na rzecz innego. Bez znaczenia jest tutaj czy dokonuje tego *expressis verbis* w przyjętym akcie, czy też poprzez rozwiązania przyjęte poszczególnymi unormowaniami. W realiach analizowanej sprawy, na gruncie kwestionowanych postanowień zaistniał taki stan. Redakcja unormowań: § 5 pkt 2 lit. i oraz § 9 ust. 1 pkt 9 Uchwały jednoznacznie wskazuje, że to Wójt ostatecznie rozstrzygnie o szczegółowej zasadzie przyznania nagrody oraz o tym jakie osiągnięcie upoważni do uzyskania wskazanych nagród. Rada Gminy nie precyzując zasad przyznawania nagród poprzez nieostre, niejasne sformułowania nie wypełniła należyście delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie przywołanych norm Ustawy Zasadniczej.

Podsumowując, w ślad za zapatrywaniem wyrażonym w uzasadnieniu do wyroku z 1 września 2011 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, sygn. akt II SA/Lu 579/11, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, należy podnieść, że podjęcie przez radę gminy uchwały na podstawie art. 31 ust. 3 Ustawy zostało pozostawione do uznania temu organowi. Przesądza o tym użyte sformułowanie „może” w odniesieniu do wydania, w drodze uchwały, przepisów prawa miejscowego. Wywieść należy

z tego, iż Ustawodawca pozostawił radzie gminy **pewną swobodę w określaniu szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania** wyszczególnionych tam świadczeń. W realiach analizowanej sprawy należy dodatkowo podnieść, że przyznanego upoważnienia nie może jednak organ przekazywać na rzecz innego na zasadzie subdelegacji. Wprowadzanie takich rozwiązań każdorazowo stanowi istotne naruszenie prawa. Nakreślona ułomność zmaterializowała się w kwestionowanych postanowieniach Uchwały.

Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 5 pkt 2 lit. i oraz § 9 ust. 1 pkt 9 Uchwały.

W postanowieniu § 17 Uchwały Rada Gminy Łagiewniki uregulowała kwestie związane z **zagadnieniem pozbawiania nagrody lub wyróżnienia** zawodnika, trenera lub innej osoby wyróżniającej się w działalności sportowej. Przywołane unormowanie we fragmencie: „(...) *lub inną osobę wyróżniającą się w działalności sportowej (...)*” wymaga stwierdzenia nieważności z uwagi na istotne naruszenie prawa – art. 35 ust. 6 Ustawy. Uzasadnione jest to w obliczu następujących okoliczności.

Sięgając ponownie do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy przedstawionych w piśmie z 17 listopada 2014 r., należy wskazać, że § 17 Uchwały jest przejawem realizacji delegacji wyrażonej w art. 31 oraz art. 35 ust. 5 i 6 Ustawy. Jak wskazywano powyżej oba upoważnienia różnią się m.in. w zakresie adresatów przyjmowanych aktów jak również zagadnień powierzonych do uregulowania na poziomie lokalnym. Kluczowe z punktu widzenia analizy legalności § 17 Uchwały są osoby zaliczane przez ten akt do kategorii: „zawodników” i „osób wyróżniających się w działalności sportowej”. Zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi w piśmie Przewodniczącego Rady z 17 listopada 2014 r.: „*Określenie „zawodnik” zostało użyte w Uchwale jako synonim ustawowego określenia „osoba fizyczna osiągająca wyniki sportowe”. (...) użycie potocznego określenia „zawodnik” nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jest w powszechnym odbiorze społecznym rozumiane jako określenie osoby fizycznej osiągającej wyniki sportowe.*” Z uwagi na to należy zauważyć, że do osób fizycznych jest kierowana uchwała podejmowana na podstawie art. 31 ust. 3 Ustawy podczas gdy adresatami tej podejmowanej na podstawie art. 35 ust. 6 Ustawy są inne osoby wyróżniające się w działalności sportowej (Ustawodawca operuje w art. 35 ust. 6 Ustawy wyrażeniem: *inne osoby wyróżniające się osiągnięciami w działalności sportowej*). Kolejną różnicą pomiędzy oboma upoważnieniami jest m.in. możliwość uregulowania trybu pozbawiania nagród i wyróżnień, która pojawia się **jedynie** na gruncie art. 31 ust. 3 Ustawy. Upoważnienie wyrażone w art. 35 ust. 6 Ustawy nie daje podstawy do określania kwestii związanych z trybem pozbawiania wyróżnień i nagród pieniężnych.

Z uwagi na powyższe należy wskazać, że przyjęte rozwiązania wyrażone w § 17 Uchwały, a sprowadzające się do określenia trybu pozbawiania nagrody lub wyróżnienia „*innej osoby wyróżniającej się w działalności sportowej*” stanowi naruszenie art. 35 ust. 6 Ustawy. Wynika to z zakresu spraw powierzonych do unormowania w tej delegacji. W świetle brzmienia art. 35 ust. 6 Ustawy nie jest możliwe określenie trybu pozbawiania beneficjentów nagród i wyróżnień. Wprowadzając możliwość pozbawienia „*innej osoby wyróżniającej się w działalności sportowej*” nagrody lub wyróżnienia Rada Gminy Łagiewniki przekroczyła upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 35 ust. 6 Ustawy. Z uwagi na to należy stwierdzić nieważność postanowienia § 17 Uchwały we fragmencie: „(...) *lub inną osobę wyróżniającą się w działalności sportowej(...)*”.

Poza zakresem orzeczenia o nieważności § 17 Uchwały we wskazanym fragmencie należy zwrócić dodatkowo uwagę na następujący problem. W przywołanym postanowieniu wskazuje się, że osobami które mogą być pozbawione nagrody lub wyróżnienia są zawodnicy oraz trenerzy. Kategoria „*trenerzy*” pojawia się w obu upoważnieniach ustawowych – tj. art. 31 ust. 3 oraz 35 ust. 6. Jednak każdorazowo Ustawodawca przewidział inny zakres świadczeń dla tych osób. Uwzględniając realia omawianej sprawy, należy wskazać, że na mocy art. 31 ust. 3 rada gminy może na ich rzecz ustanowić nagrody podczas gdy na podstawie art. 35 ust. 6 wyróżnienia i nagrody pieniężne. Warto też zauważyć, że Ustawodawca rozróżnia kategorię trenerów na tych, którzy prowadzą szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym (art. 31 ust. 2 i 3 Ustawy) oraz trenerów (art. 35 ust. 5 i 6 Ustawy).

W związku z tym unormowanie § 17 może dotyczyć tylko trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym i to w zakresie jedynie nagród. Dla tej kategorii osób na podstawie art. 31 ust. 3 nie można ustanawiać wyróżnień. Jedynie ta norma w odniesieniu do tej kategorii pod-

miotów, uwzględniając możliwość określenia trybu zwrotu przyznanej gratyfikacji, może być brana pod uwagę przez przyzmat redakcji § 17 Uchwały.

Należy tym samym zauważyć, że przyjęte unormowanie § 17 Uchwały napotka trudności na etapie wykonywania przez Wójta Gminy Łagiewniki. Stanowi to naturalną konsekwencję naruszenia zasady, o której była powyżej mowa, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydawany jest jeden akt wykonawczy realizujący kompleksowo powierzony zakres zagadnień. Ze względu na to, iż wskazana ułomność w § 17 Uchwały nie stanowi istotnego naruszenia prawa a uwzględniając zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Ustawy Zasadniczej, Wojewoda Dolnośląski nie jest upoważniony do orzeczenia o jego nieważności poza omówionym powyżej zakresem.

W obliczu powyższego, rozstrzygnięcie nadzorcze jest uzasadnione pod względem faktycznym i prawnym do czego zobowiązuje organ nadzoru art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

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.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*