



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 365

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.568.2019.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 8 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XVII/159/19 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyznawania nagród za osiągnięte wyniki sportowe we współzawodnictwie krajowym lub międzynarodowym oraz osiągnięcia w działalności sportowej – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XVII/159/19 Rady Miejskiej Trzcianki w sprawie przyznawania nagród za osiągnięte wyniki sportowe we współzawodnictwie krajowym lub międzynarodowym oraz osiągnięcia w działalności sportowej została podjęta na sesji w dniu 28 listopada 2019 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 31 ust. 3 i art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1468).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 grudnia 2019 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Uchwałą nr XVII/159/19 z dnia 28 listopada 2019 r. Rada Miejska Trzcianki uchwaliła „Regulamin przyznawania nagród za osiągnięte wyniki sportowe we współzawodnictwie krajowym lub międzynarodowym oraz osiągnięcia w działalności sportowej” stanowiący załącznik do ocenianej uchwały, zwany dalej „regulaminem”.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1468 ze zm.), jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Stosownie do art. 31 ust. 2 ustawy o sporcie, 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. Odpowiednio do art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, 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, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Zgodnie z art. 35 ust. 5 ustawy o sporcie, jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać wyróżnienia i nagrody pieniężne dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej. Stosownie do art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie, 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 znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej.

Ponadto na podstawie upoważnienia zawartego w treści art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie rada tworzy przepisy powszechnie obowiązujące gdyż adresatami swych unormowań czyni jednostki niezależne od aparatu gminy, tj. osoby uprawiające sport w rozumieniu art. 2 ustawy o sporcie. Akty prawa miejscowego wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego są w sposób oczywisty niezgodne z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), który stanowi: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Jako sprzeczny z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 oraz w art. 7 Konstytucji RP, uznać należy akt podustawowy w tym akt prawa miejscowego, niezajdujący pokrycia w granicach ustawowego upoważnienia do jego stanowienia.

W § 2 ust. 1 regulaminu rada postanowiła: „Nagroda jest jednorazowym świadczeniem pieniężnym lub rzeczowym, które stanowi wyraz uznania za osiągnięte wyniki sportowe lub osiągnięcia w działalności sportowej”. W § 2 ust. 2 pkt 1-3 regulaminu rada przewidziała możliwość przyznania tak zdefiniowanej nagrody nie tylko zawodnikom oraz trenerom prowadzącym szkolenie sportowe zawodników, ale także „działaczom - osobom fizycznym wyróżniającym się osiągnięciami w działalności sportowej na rzecz gminy Trzcianka”.

Uchwalając § 2 ust. 1 regulaminu rada istotnie naruszyła prawo – przekroczyła upoważnienia ustawowe wynikające z art. 31 ust. 1-3 oraz art. 35 ust. 5-6 ustawy o sporcie. Zgodnie z art. 35 ust. 5 ustawy o sporcie, jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać wyróżnienia i nagrody pieniężne dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej, przepis ten nie przewiduje jednak możliwości ustanawiania nagród rzeczowych dla osób w nim wymienionych. Możliwość ustanowienia nagrody rzeczowej dla trenera można wywieść z treści art. 31 ust. 2 ustawy o sporcie, ale jedynie pod warunkiem, że będzie ona związana ze szkoleniem zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe. Z kolei ani art. 31 ust. 2, ani art. 35 ust. 5 ustawy o sporcie nie upoważnia rady miejskiej do ustanowienia nagrody rzeczowej dla trenera niezwiązanej ze szkoleniem zawodników czy też nagrody rzeczowej dla innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej. Tym samym, należy stwierdzić, że ustanowienie przez radę w § 2 ust. 1 regulaminu nagród rzeczowych bez bliższego doprecyzowania, że mogą je otrzymać jedynie zawodnicy osiągający wysokie wyniki sportowe lub trenerzy, których zawodnicy osiągają wysokie wyniki sportowe stanowi istotne naruszenie prawa. Skoro z ustawy o sporcie jednoznacznie wynika, iż nagroda, o której mowa w art. 35 ust. 5 może być jedynie finansowa, brak podstaw do przyznania nagrody rzeczowej (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie II SA/Kr 1192/16).

W § 2 ust. 2 pkt 1 i 2 regulaminu zapisano: „Nagroda może być przyznana:

- 1) zawodnikom - osobom fizycznym, zamieszkałym na terenie gminy Trzcianka lub reprezentującym kluby sportowe z gminy Trzcianka, za wyniki sportowe uzyskane we współzawodnictwie sportowym w dyscyplinach indywidualnych lub zespołowych, w roku poprzedzającym złożenie wniosku, w szczególności za:
 - a) udział w igrzyskach olimpijskich lub igrzyskach paraolimpijskich,
 - b) udział we współzawodnictwie sportowym na poziomie Mistrzostw Świata, Finału Pucharu Świata,
 - c) udział we współzawodnictwie sportowym na poziomie Mistrzostw Europy, Finału Pucharu Europy,
 - d) miejsca I – VIII we współzawodnictwie sportowym na poziomie Mistrzostw Polski, Finału Pucharu Polski,
 - e) miejsca I - VI we współzawodnictwie sportowym na szczeblu międzywojewódzkim,
 - f) miejsca I – IV we współzawodnictwie sportowym na szczeblu wojewódzkim;
- 2) trenerom – osobom fizycznym prowadzącym szkolenie sportowe zawodników osiągających wyniki sportowe, o których mowa w pkt 1”.

W ocenie organu nadzoru upoważnienie wynikające z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nie uprawnia jednostki samorządu terytorialnego do uzależniania możliwości przyznania stypendium sportowego od udziału w szeroko rozumianych zawodach sportowych (np. mistrzostwa, igrzyska), skoro jedyne kryteria, które mogą być brane pod uwagę są wskazane wprost w ustawie: znaczenie danego sportu dla

jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Dla potrzeb ubiegania się o nagrody rada posłużyła się innymi kryteriami niż ustawowe i pominęła przytoczone kryterium ustawowe rodzaju sportu mającego znaczenie dla miasta Trzcianka. Rada nie zróżnicowała w sposób dostatecznie precyzyjny dyscyplin sportowych, lecz posłużyła się ogólnymi sformułowaniami „w dyscyplinach indywidualnych i zespołowych”. Poddaje to w wątpliwość prawidłowość realizacji przez radę delegacji ustawowej w zakresie uwzględniania przy ustalaniu zasad przyznawania stypendiów znaczenia danego sportu dla miasta Trzcianka (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1115/15 oraz wyrok NSA z dnia 2 lipca 2019 r. sygn. akt II GSK 5072/16).

W § 3 ust. 1 regulaminu zapisano: „Wysokość nagrody pieniężnej uzależniona jest od środków finansowych zaplanowanych w budżecie gminy Trzcianka oraz ilości złożonych wniosków i wynosi:

- 1) za osiągnięcia, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 lit. a - do 2.000,00 zł brutto;
- 2) za osiągnięcia, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 lit. b - do 1.500,00 zł brutto;
- 3) za osiągnięcia, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 lit. c - do 1.000,00 zł brutto;
- 4) za osiągnięcia, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 lit. d - do 700,00 zł brutto;
- 5) za osiągnięcia, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 lit. e - do 400,00 zł brutto;
- 6) za osiągnięcia, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1 lit. f - do 200,00 zł brutto;
- 7) za osiągnięcia, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 do 1.000,00 zł brutto;
- 8) za osiągnięcia, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 3 do 1.000,00 zł brutto;
- 9) za osiągnięcia, o których mowa w § 2 ust. 3 do 1.000,00 zł brutto”.

Stosownie do § 6 ust. 1 regulaminu: „O rodzaju i wysokości nagród pieniężnych decyduje Burmistrz Trzcianki”.

Zapisy te stanowią normę uprawniającą Burmistrza Trzcianki do określenia wysokości danej nagrody pieniężnej (w uchwale określono przedział kwotowy, bez określenia sposobu doprecyzowania tej wysokości), co jest przekazaniem uprawnień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jej organowi wykonawczemu. W ocenie organu nadzoru ww. przepisy regulaminu w sposób istotny naruszają prawo, tj. przekraczają upoważnienie zawarte w art. 31 ustawy o sporcie, który daje wyłącznie organowi stanowiącemu kompetencje do określenia jednoznacznie wysokości stypendium sportowego, nagrody i wyróżnienia. Określenie wysokości świadczenia następuje poprzez wskazanie konkretnej kwoty. Nie mieści się w nim możliwość ustalenia przedziału kwotowego, w dodatku bez jednoczesnego wskazania kryteriów indywidualizacji. Opisana delegacja pozwala na różnicowanie wysokości świadczeń tylko wedle kryteriów w niej wskazanych (a więc znaczenia danego sportu i osiągniętego wyniku sportowego), nie uprawnia jednak do zastrzeżenia uznaniowości w ustalaniu wysokości świadczenia w konkretnym przypadku (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 1192/16).

W § 6 ust. 3 regulaminu zapisano: „Wnioskodawcom, których wnioski nie zostały uwzględnione, nie przysługuje prawo odwołania”.

W ocenie organu nadzoru postępowanie w sprawie przyznania stypendium prowadzone jest przed organem administracji publicznej, w należącej do właściwości tego organu sprawie indywidualnej, która powinna być rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej. Mając powyższe na uwadze należy uznać, że pozbawienie strony prawa odwołania od decyzji byłoby złamaniem fundamentalnej zasady, na jakiej opiera się postępowanie administracyjne, to jest zasady dwuinstancyjności postępowania (wyrażonej w art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.), a w dalszej kolejności prawa do sądu. Tym samym organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 2 lipca 2019 r., sygn. akt II GSK 5072/16.

Zdaniem organu nadzoru tak skonstruowana uchwała nie może zostać uznana za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie miejskiej mocą art. 31 ust. 3 oraz art. 35 ust. 5 i 6 ustawy o sporcie, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

z up. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Aneta Niestrawska

Wicewojewoda Wielkopolski

(dokument podpisany elektronicznie)