



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 sierpnia 2013 r.

Poz. 5429

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.434.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2013 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/358/13 Rady Miejskiej w Czechowicach - Dziedzicach z dnia 16 lipca 2013r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych dla osób fizycznych za osiągnięte wysokie wyniki sportowe w całości, jako niezgodnej z przepisem art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czechowicach - Dziedzicach określiła szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokości stypendiów sportowych dla osób fizycznych za osiągnięte wysokie wyniki sportowe. Przepisem § 4 ust. 1 uchwały Rada przewidziała, że stypendium może być przyznane zawodnikom zrzeszonym w klubie sportowym mającym siedzibę na terenie Gminy Czechowice-Dziedzice, mającym ukończone 16 lat. Przepisem § 6 uchwały ustaliła, że miesięczna rata stypendium może wynosić:

- 1) dla stypendium pierwszego stopnia - do wysokości 1500 zł (brutto)
- 2) dla stypendium drugiego stopnia - do wysokości 600 zł (brutto).

Przepisem § 13 ust. 1 pkt 5 uchwały zaś postanowiła, że pozbawienie stypendium może nastąpić (z urzędu lub na wniosek określonych podmiotów) w przypadku, gdy zawodnik naruszy normy etycznie - moralne. Przepisem § 15 uchwały z kolei określiła zasady zwrotu stypendium.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w powyższej materii stanowi przepis art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Zgodnie z jego brzmieniem rada gminy ustala stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe, w tym stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym. Uchwałą określa szczegółowe zasady, tryb ich przyznawania i pozbawiania oraz ich rodzaje i wysokość, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

Wskazany wyżej przepis ustawy jest normą o charakterze *iuris cogentis* i zawiera jednocześnie upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Z uwagi na to uregulowania wydawanego na jego podstawie aktu prawnego powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie natomiast którejkolwiek z przesłanek w nim zawartych skutkuje bezwzględnie nieważnością uchwały.

Tymczasem w opinii organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie wyczerpuje w pełni dyspozycji przepisu art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Przyjęte przez Radę postanowienia nie określają w sposób prawidłowy wysokości stypendiów sportowych. Rada bowiem określiła jedynie górną granicę wysokości stypendium. Nie uwzględniono w przypadku wysokości stypendium, ani znaczenia danego sportu, ani również osiągniętego wyniku sportowego. Tym samym brak jakiegokolwiek punktu odniesienia, w oparciu o który byłoby możliwe wartościowanie nagradzanych dokonań. Rada wskazała górną kwotę stypendium – nie przewidziała jednak – poza wskazaniem stopnia stypendium - żadnych ustawowych przesłanek, od zaistnienia których uzależnione byłoby przyznanie stypendium w określonej wysokości. Rada przewidziała dwa rodzaje stypendiów - stypendium pierwszego i drugiego stopnia - i w zależności od danego stopnia, stypendium może wynosić odpowiednio od 0 zł do 1500 zł, bądź od 0 zł do 600 zł. Przy czym mimo dużej rozpiętości powyższych kwot, Rada nie wprowadziła żadnych zasad, którymi miałyby się kierować podmiot przyznający stypendium, przy ustaleniu jego wysokości. Nie jest więc wiadomym, jakie przesłanki mają zadecydować o tym, że dana osoba otrzyma stypendium w wysokości 50 zł, czy 100 zł, a inna już 600 zł, czy 1500 zł (i to niezależnie od osiągnięć sportowych - ponieważ w obu stopniach stypendium dolną granicą jego wysokości jest przecież 0 zł). W ten sposób Rada nie posłużyła się żadnym kryterium ocennym pozwalającym na prawidłowe przyznawanie stypendiów, czym w istocie pozbawia unormowania przedłożonego aktu również kolejnego obligatoryjnego elementu uchwały, a mianowicie **szczegółowych zasad** przyznawania nagród.

Jak wcześniej nadmieniono uchwała w powyższej materii jest aktem prawa miejscowego, co stawia przed organem ją stanowiącym określone wymogi w zakresie formułowanych w niej norm. Normy te muszą przede wszystkim precyzyjnie realizować delegację ustawową, ale też być znane ich adresatom. Wysokość stypendium zatem powinna zostać określona precyzyjnie w uchwale - bądź przez wskazanie kwoty, jaką otrzyma osoba uprawniona za swoje osiągnięcia, bądź przez określenie sposobu jej wyliczenia. Wartości zaś, które posłużą temu wyliczeniu, a także zasady, w oparciu o które stypendium w określonej kwocie zostanie przyznane, muszą być czytelne, jasne i możliwe do ustalenia przez każdego adresata tej uchwały i to na każdym etapie jej obowiązywania i stosowania. Dodatkowo zasady te - zgodnie z wolą ustawodawcy - muszą być określone w sposób szczegółowy. Z uwagi na ten ustawowy wymóg szczegółowości zasad, nie wystarczy zatem wskazać jedynie górnych granic wysokości stypendium, bez żadnych dodatkowych uregulowań pozwalających się w tych granicach poruszać.

Z literalnego brzmienia art. 31 ust. 3 ustawy wynika, iż rada gminy wypełniając delegację ustawową, bierze pod uwagę: znaczenie danego sportu dla danej gminy oraz osiągnięty wynik sportowy - i dopiero w odniesieniu do tych czynników określa szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów, nagród i wyróżnień. Zatem wysokość stypendiów powinna być uzależniona od znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego, jak również od osiągniętego wyniku sportowego i powinno to zostać określone w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o sporcie po raz pierwszy wprowadziła warunkowanie wysokości stypendiów od znaczenia danego sportu oraz od osiągniętego wyniku sportowego. Poprzednie uregulowanie tej kwestii nie przewidywało konieczności takich unormowań, pozostawione to było uznaniu organów przyznających dane nagrody i stypendia. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż celem wprowadzenia warunkowania wysokości nagród i stypendiów było jasne określenie w uchwale, jakie stypendium może uzyskać dany zawodnik osiągając określony wynik sportowy, wiedząc przy tym jakie znaczenie dla jednostki samorządu terytorialnego ma dany sport. Według aktualnego stanu prawnego tylko organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma możliwość stanowienia o wysokości stypendiów i nagród, które są przyznawane na podstawie zawartych w uchwale szczegółowych zasad i trybu.

Przyjęte przez Radę Miejską w Czechowicach - Dziedzicach postanowienia określają jedynie górny próg stypendium, uprawnienie zaś do określenia konkretnej jego wysokości przekazują Radzie Sportu - która po analizie wniosków stypendialnych przedkłada Burmistrzowi propozycje kwot stypendiów (§ 10 ust. 2 uchwały) - oraz Burmistrzowi - który zaproponowane przez Radę Sportu kwoty stypendium ostatecznie zatwierdza poprzez przyznanie stypendium (§ 14 uchwały). Właściwa wysokość stypendium zatem będzie znana jedynie Radzie Sportu i Burmistrzowi i to dopiero na końcowym etapie przyznawania stypendium. Sytuacja taka w świetle unormowań ustawowych, przyznających delegację organowi stanowiącemu nie może mieć miejsca. Kompetencje w tym zakresie w myśl w/w delegacji ustawowej przysługują oczywiście wyłącznie organowi stanowiącemu, który nie może ich przekazać innemu organowi. Tymczasem w przedmiotowej sprawie zachodzi *sui generis* subdelegacja przyznanych mocą ustawy kompetencji prawotwórczych dla Rady Sportu i Burmistrza, co w demokratycznym państwie

prawnym nie jest dopuszczalne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że nieprawidłowe określenie wysokości stypendium sportowego, jak również brak szczegółowych zasad przyznawania stypendium sportowego, pozbawia przedmiotową uchwałę elementów obligatoryjnych wymaganych art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, co wpływa na jej legalność w całości.

Kolejne uchybienie, które wpływa na legalność całej uchwały, zawiera unormowanie przepisu § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały. Rada tym przepisem określiła zakres podmiotowy uchwały, uznając, że uprawnionym do otrzymania powyższego stypendium są zawodnicy zrzeszeni w klubie sportowym mającym siedzibę na terenie Gminy Czechowice - Dziedzice. Tym samym powyższe stypendia mogą również zostać przyznane tym sportowcom, którzy nie są mieszkańcami Gminy Czechowice - Dziedzice. Unormowanie takie jest jednak sprzeczne z wyrażoną w art. 7 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zasadą, że zadaniem własnym gminy jest **zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców**. Samo więc członkostwo w stowarzyszeniu lub klubie sportowym nie może stanowić podstawy do uzyskania (przez jego członka) świadczenia z budżetu gminy, na której terenie klub ten ma swą siedzibę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2008 roku, sygn. akt II GSK 327/07 – niepublikowany, wyrok Wojewódzkiego Sądu w Lublinie z dnia 29 maja 2008 roku, sygn. akt II SA/Lu 282/08 - niepublikowany).

Za sprzeczne z prawem należy również uznać uregulowanie § 13 ust. 1 pkt 5 uchwały. Z uwagi na to, że normy uchwały w sprawie stypendiów sportowych rodzą określone skutki w sferze prawnej ich adresatów, powinny one być sformułowane w taki sposób, aby nie powodowały żadnych trudności interpretacyjnych. Tymczasem Rada Miejska w tym przepisie posłużyła się zwrotem niedookreślonym, czyniąc tym samym unormowania przedłożonego aktu niejednoznacznymi i niejasnymi dla przeciętnego odbiorcy. Uzależniła ona utratę przez adresatów uchwały przyznanego im prawa od przesłanki właściwie niezaweryfikowalnej. Uznała bowiem, że przyczyną skutkującą pozbawieniem zawodnika stypendium, jest naruszenie przez niego nieskodyfikowanych ani nigdzie nie określonych i znikąd nie wynikających "**norm etycznych – moralnych**". Rada tym samym wprowadziła trudną do zastosowania i oceny przesłankę, uniemożliwiającą właściwie dokonanie prawidłowej i obiektywnej subsumpcji prawa. A jest to o tyle niedopuszczalne, że jej zaistnienie niesie ze sobą daleko idące i dotkliwe dla osób uprawnionych konsekwencje. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa i jasność prawa (w tym zasadę komunikatywności tekstu prawnego sprowadzającą się do jego precyzji i zrozumiałości). Akt normatywny (którym niewątpliwie jest niniejsza uchwała) powinien czynić zadość określonym wymaganiom przejrzystości i klarowności, musi być skonstruowany w taki sposób, aby jego treść była zrozumiała i właściwie odczytana przez jego przeciętnego adresata. Musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. *orzeczenie TK z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. akt U. 6/92, OTK 1992, cz. I, s. 302-303 oraz wyrok z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. akt K. 39/97, OTK 1998, nr 6, poz. 99, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 roku, sygn.akt SA/Gd 2949/94*). W świetle powyższego należy stwierdzić, że wprowadzenie przez Radę Miejską tak nieskonkretyzowanej i nieczytelnej przesłanki, jaką jest "naruszenie norm etycznych - moralnych" powoduje wątpliwości interpretacyjne uchwały i w konsekwencji tego trudności z jej wykonaniem - a tym samym naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

Za niezgodne z prawem należy również uznać unormowanie § 15 uchwały, którym Rada Miejska określiła zasady zwrotu stypendium. Unormowanie to bowiem nie mieści się w delegacji ustawowej przewidzianej art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, który uprawnia Radę jedynie do określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych oraz ich rodzaje i wysokość, nie zaś ich zwrotu.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czechowicach - Dziećwicach
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.