



Poznań, 18 listopada 2024 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.295.2024.4

*18.11.2024
Agata Sobczyk*

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr 74/VI/2024 Rady Gminy Czerwonak z dnia 17 października 2024 r. w sprawie zasad, trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych dla zawodników z terenu Gminy Czerwonak za osiągnięte wyniki sportowe - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 października 2024 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 74/VI/2024 w sprawie zasad, trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych dla zawodników z terenu Gminy Czerwonak za osiągnięte wyniki sportowe, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt. 15, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465) oraz art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2023 r. poz. 2048)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 22 października 2024 r.

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

Podstawę prawną podjętej uchwały stanowiły przepisy art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 ustawy: „Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe”. Przepis art. 31 ust. 3 ustawy obliuguje natomiast organ stanowiący 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, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

Wskazane wyżej regulacje zawierają upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego.

Rada gminy posiada kompetencję do ustanawiania stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe. Podejmując jednak takie uchwały, rada gminy jest zobowiązana zarówno do pełnej realizacji zawartego w delegacji ustawowej upoważnienia, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez organ stanowiący gminy stanowi istotne naruszenie prawa. Uregulowania uchwały powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie którejkolwiek z przesłanek w nich zawartych skutkuje bezwzględną nieważnością uchwały.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, należy stwierdzić, że nie normuje ona wszystkich zagadnień wymienionych w art. 31 ust. 3 ustawy.

Zasady, tryb przyznawania i pozbawiania stypendiów dla zawodników z terenu Gminy Czerwonak za osiągnięte wyniki sportowe określa Regulamin, stanowiący załącznik do badanej uchwały, zwany dalej „Regulaminem”. Nadto sama uchwała zawiera przepis merytoryczny o charakterze ustrojowym (§ 2) w następującym brzmieniu: „1. Stypendium sportowe przyznaje zawodnikom Wójt Gminy Czerwonak, po zasięgnięciu opinii Rady Sportu. 2. Rada Sportu powoływana jest przez Wójta Gminy Czerwonak odrębnym zarządzeniem. 3. Kadencja Rady Sportu upływa z końcem kadencji Wójta Gminy Czerwonak”.

Analizując treść postanowień uchwały oraz załączonego do niej Regulaminu, stwierdzić należy, że Rada Gminy Czerwonak nie wypełniła w sposób prawidłowy i kompleksowy delegacji ustawowej.

Mocą art. 31 ust. 3 ustawy ustawodawca powierzył radzie gminy m.in. określenie wysokości ustanawianych przez nią stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za wyniki sportowe, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

Wbrew powyższemu Rada Gminy Czerwonak, ustanawiając „stypendia sportowe dla zawodników zamieszkujących na terenie Gminy Czerwonak, którzy osiągnęli znaczące wyniki we współzawodnictwie sportowym” (§ 1 uchwały), nie unormowała kwestii wysokości tych stypendiów. Przepis § 5 ust. 2 Regulaminu, stanowiący, że: „Wysokość środków finansowych przeznaczonych na stypendia określa się corocznie w uchwale budżetowej Gminy Czerwonak”, nie może zostać uznany za określający wysokość stypendiów sportowych i tym samym wypełniający delegację ustawową w omawianym zakresie. Wysokość stypendium powinna zostać określona przez radę w sposób precyzyjny, tj. poprzez wskazanie konkretnej kwoty, jaką otrzyma zawodnik, bądź poprzez określenie sposobu wyliczenia w taki sposób, aby możliwe było ustalenie wysokości stypendium przez zawodnika - adresata uchwały na każdym etapie jej obowiązywania i stosowania. Nadto – przy określaniu tej wysokości - uwzględnione powinno zostać to, jakie znaczenie dla jednostki samorządu terytorialnego ma dana dyscyplina, jak również osiągnięty wynik sportowy.

Organ nadzoru podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażone w wyroku z 30 marca 2021 r., III SA/Gl 78/21, utrzymane w mocy wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 listopada 2021 r., II GSK 1720/21 (wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane

w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zgodnie z którym określenie wysokości świadczeń przyznawanych na podstawie uchwały wydanej w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie może nastąpić wyłącznie poprzez wskazanie konkretnej kwoty bądź jednoznacznych kryteriów warunkujących określoną wysokość świadczenia.

Ponadto, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 13 maja 2022 r., III OSK 5303/21, „skoro zakres upoważnienia ustawowego obejmuje określenie m. in. rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień przy uwzględnieniu znaczenia danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy, to prawidłowo podjęta uchwała powinna zawierać precyzyjne określenie wysokości tych świadczeń zróżnicowanych ze względu na uzyskane konkretne wyniki sportowe (np. konkretne miejsca w rywalizacji sportowej na imprezach sportowych) oraz przy uwzględnieniu znaczenia danej dyscypliny sportu dla konkretnej wspólnoty samorządowej, co z kolei pozwoliłoby na określanie różnej wysokości ww. świadczeń w zależności od danej dyscypliny”.

W badanej uchwale takich regulacji jednak nie ma. Rada nie uchwaliła ani konkretnej wysokości stypendiów sportowych, ani też nie wskazała sposobu ich wyliczenia w oparciu o ustawowo dopuszczalne i jasno określone kryteria. Tym samym organ przyznający stypendia (Wójt Gminy Czerwonak, po zasięgnięciu opinii Rady Sportu - por. § 2 ust. 1 uchwały) dysponuje w istocie pełną swobodą w określaniu wysokości przyznawanych stypendiów dla konkretnych zawodników, będąc związany jedynie ogólną kwotą środków finansowych zarezerwowanych na stypendia w uchwale budżetowej Gminy Czerwonak (por. § 5 ust. 2 Regulaminu). Takie rozwiązanie pozostaje w istotnej sprzeczności z normą kompetencyjną wynikającą z art. 31 ust. 3 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że z woli ustawodawcy wyrażonej w art. 31 ust. 3 ustawy to rada jako organ stanowiący gminy posiada wyłączną kompetencję do określania rodzajów i wysokości wskazanych w tym przepisie świadczeń w zależności od osiągniętego wyniku sportowego oraz znaczenia danego sportu dla gminy. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w powołanym wyżej wyroku z 13 maja 2022 r., III OSK 5303/21, „przyjęcie za zasadny pogląd dopuszczający ustalanie wysokości tych świadczeń nie przez organ stanowiący, ale przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który mógłby w sposób w znacznej mierze uznaniowy ustalać wysokość np. nagrody za osiągnięcia sportowe nie tylko nie znajdowałoby uzasadnienia w wyraźnej treści delegacji ustawowej obligującej organ stanowiący do ustalania wysokości takich nagród, ale przede wszystkim mógłby prowadzić do różnicowania praw mieszkańców przez organy wykonujące akt prawa miejscowego. Pozwoliłby bowiem na dowolne uznanie, w jakiej wysokości dane świadczenie za osiągnięty wynik sportowy będzie przysługiwało konkretnej osobie”.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą ponadto przyjęte przez radę kryteria przyznawania stypendium sportowego. Zgodnie z § 3 ust. 2 Regulaminu: „Stypendium może zostać przyznane: 1) zawodnikom dyscyplin olimpijskich, którzy osiągnęli znaczący wynik sportowy; 2) zawodnikom dyscyplin nieolimpijskich, którzy osiągnęli znaczący wynik sportowy; 3) zawodnikom uprawiającym sport osób niepełnosprawnych, którzy osiągnęli znaczący wynik sportowy”.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do treści art. 31 ust. 3 ustawy, określając szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe, zobligowany jest wziąć pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki oraz osiągnięty wynik sportowy. Dla realizacji tak skonstruowanej normy kompetencyjnej szczególnie istotne jest zatem precyzyjne określenie w przedmiotowej uchwale „znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego”, jak i „osiągniętego wyniku sportowego”.

Ustalając zasady przyznawania stypendium, obowiązkiem rady gminy jest przede wszystkim wyszczególnienie w przedmiotowej uchwale tych dyscyplin sportu, które mają znaczenie dla tej jednostki samorządu terytorialnego. Określenie, jakim posługuje się ustawodawca („dany sport”) wskazuje, że chodzi o zawężoną grupę dyscyplin sportowych, istotną z punktu widzenia danej wspólnoty samorządowej. Takimi dyscyplinami mogą być na przykład dyscypliny o ugruntowanej tradycji lokalnej, czy ponadlokalnej, cieszące się popularnością wśród mieszkańców, co z oczywistych względów wpisywałoby się w realizację zadania własnego, polegającego na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi sportu (por. wyrok WSA w Łodzi z 11 lipca 2019 r., II SA/Łd 375/19).

Tymczasem Rada Gminy Czerwonak, ustanawiając w uchwale stypendia sportowe i określając szczegółowe zasady ich przyznawania, nie zróżnicowała dyscyplin sportowych, których uprawianie ma znaczenie dla gminy, do czego była zobowiązana upoważnieniem ustawowym. W Regulaminie przyjęto jedynie ogólną zasadę, że „wspieranie wszelkich dyscyplin sportowych ma znaczenie dla promocji Gminy Czerwonak” (§ 3 ust. 1), a stypendium może być przyznane zawodnikom dyscyplin olimpijskich, zawodnikom dyscyplin nieolimpijskich oraz zawodnikom uprawiającym sport osób niepełnosprawnych (§ 3 ust. 2). Zdaniem organu nadzoru, regulacje te nie są wystarczające do wypełnienia dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy.

Ponadto Rada Gminy Czerwonak w żaden sposób nie skonkretyzowała, jak należy rozumieć przesłankę „znaczący wynik sportowy”, co czyni to kryterium niejasnym. W uzasadnieniu wyroku z 28 sierpnia 2019 r., II GSK 2836/17, Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że „pojęcie «wysokie wyniki sportowe» stanowi pojęcie niedookreślone i z tego względu zasadne jest oczekiwanie, aby organ stanowiący dookreślił w uchwale jakie wyniki sportowe będzie wspierał, kierując się, zgodnie z dyspozycją art. 31 ust. 3 ustawy, znaczeniem dyscypliny sportowej dla danej jednostki samorządu terytorialnego [...]. Oznacza to, że podejmując, na podstawie art. 31 ust. 3 [...] ustawy, uchwałę organ stanowiący musi w sposób jasny i czytelny określić szczegółowe zasady na jakich będzie realizował uprawnienie do finansowania stypendiów, nagród i wyróżnień”.

Podzielając powyższy pogląd, organ nadzoru wskazuje, że posłużenie się przez Radę Gminy Czerwonak niedookreślonym pojęciem „znaczący wynik sportowy” jako przesłanki przyznania stypendium sportowego (§ 3 ust. 2, § 4 ust. 3 Regulaminu) nie jest wystarczające dla prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy. Nie spełnia też konstytucyjnego wymogu określoności przepisów prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru uznał, że Rada Gminy Czerwonak, powierzając wykonanie uchwały Dyrektorowi Centrum Rozwoju Kultury Fizycznej AKWEN w Czerwonaku, zamiast Wójtowi Gminy Czerwonak, naruszyła w stopniu istotnym art. 30 ust. 1 u.s.g., co skutkuje nieważnością § 3 uchwały. Niemniej jednak ze względu na wykazaną wcześniej podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. 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.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Czerwonak
Wójt Gminy Czerwonak

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 czerwca 1995 r., SA/Gd 2949/94). Przepisy o niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą poprawnej legislacji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04).

Wskazane powyżej uchybienia prawne w zakresie niepełnej realizacji przez Radę Gminy Czerwonak normy kompetencyjnej wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy, mają charakter istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Skoro bowiem uchwała podjęta na podstawie art. 31 ust. 1 i 3 ustawy stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, jedynie pełna realizacja przepisu, normująca kompleksowo wszystkie wskazane w nim zagadnienia, może być uznana za właściwie wypełnioną delegację ustawową (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 lutego 2017 r., III SA/GI 1206/16).

Niezależnie od powyższego, zasadnym jest również zakwestionowanie legalności przepisu § 3 uchwały, w myśl którego: „Wykonanie uchwały powierza się Dyrektorowi Centrum Rozwoju Kultury Fizycznej AKWEN w Czerwonaku”.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”, to wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Określenie przez organ wykonawczy gminy sposobu wykonania uchwały (art. 30 ust. 2 pkt 2 u.s.g.) jest pierwszym etapem jej wykonania. Ogólnie rzecz ujmując, chodzi o wskazanie m.in. środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie sposobu i harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie całości lub części zadań wynikających z uchwały (por. wyrok WSA w Krakowie z 14 marca 2017 r., II SA/Kr 1515/16). Powyższe oznacza, że do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zdecydowanie przez kogo, w jakich terminach, za pomocą jakich środków i w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały rady gminy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w uzasadnieniu wyroku z 15 grudnia 2022 r., IV SA/Po 724/22, podkreślił, że przepis art. 30 ust. 1 u.s.g. „określa wyłączną kompetencję wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jako organu wykonawczego gminy do wykonywania uchwał rady. Uregulowanie to w sposób jednoznaczny wskazuje na wójta jako jedyny podmiot uprawniony do wykonywania uchwał rady i nie dają kompetencji radzie do powierzenia wykonywania uchwał innej osobie niż wójt (burmistrz, prezydent)”.