



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/330/2018 Rady Gminy Jaworze z dnia 9 października 2018 r. w sprawie zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości nagród dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe, w całości, jako niezgodnej z art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1263), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Jaworze, działając na podstawie art. 31 ust. 1 i 3 ustawy, określiła zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość nagród dla osób fizycznych. Powyższa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 października 2018 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie stypendiów sportowych dla osób fizycznych stanowi przepis art. 31 ust. 1 i 3 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (ust. 1). 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 (ust. 3).

Z treści powyższej normy kompetencyjnej wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając powyższe zasady i tryb przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych odnosi je do ustawowo i ściśle określonej grupy podmiotów. Zgodnie z wolą ustawodawcy grupę tę mają stanowić osoby fizyczne osiągające określony wynik sportowy.

Powyższe oznacza, że przepisy uchwały dotyczącej stypendiów sportowych muszą obejmować zakresem swych regulacji wszystkie osoby fizyczne zamieszkujące na terenie danej gminy, które osiągnęły we wskazanym przez radę okresie, określony wynik sportowy, w jednej ze wskazanych przez gminę dyscyplin sportowych. Tym samym rada gminy określając zasady przyznawania stypendiów sportowych w żaden sposób nie może korygować ustawowo określonego katalogu podmiotowego. Może jedynie ustalać warunki, na jakich te podmioty mogą skorzystać z dofinansowania swojej aktywności sportowej. Warunki te muszą być tak skonstruowane, aby jasno wynikało z nich, jakie dyscypliny sportu będą przez gminę szczególnie promowane i w przypadku, jak wysokich wyników sportowych, osiągające je osoby fizyczne, będą finansowo wspomagane. Zasady, które określi rada gminy, bezwzględnie muszą mieścić się w granicach przepisów ustawowych, a w szczególności przepisów ustawy o sporcie. Skoro zatem ustawa o sporcie w art. 31 ust. 1 przewiduje, że stypendia sportowe ustanawiane są dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe, to rada gminy ustalająca zasady przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych, nie może ich odnosić do żadnej innej grupy podmiotów, jak tylko do osób fizycznych.

W kontekście powyższego za niezgodne z prawem należy uznać § 4 ust. 2 uchwały, a w konsekwencji tego również § 3 ust. 2 pkt 2 zd. 3 uchwały oraz § 5 ust. 3 pkt 3 uchwały w zakresie wyrazu: „(zespołu)”, które przewidują możliwość przyznania nagrody zespołowi osób fizycznych. Ustawa nie posługuje się pojęciem „zespołu osób fizycznych”, w związku z czym posługiwanie się takim pojęciem przy konstruowaniu norm dotyczących warunków przyznawania nagród za osiągnięte wyniki sportowe dla osób fizycznych, należy uznać za niezgodne z prawem.

Ponadto, zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, biorąc pod uwagę **znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy**. Z uwagi na to, że brak w tym przepisie sformułowania „w szczególności”, rada, w oparciu tylko i wyłącznie o te ustawowe wyznaczniki, którymi są: „znaczenie danego sportu dla jednostki” i „osiągnięty wynik”, może określić mierniki i zasady, na jakich będzie przysługiwało beneficjentom stypendium sportowe (oczywiście może ona uznać każdy sport oraz każdy wynik, które według danej jednostki samorządu terytorialnego zasługuje na uhonorowanie i sfinansowanie, z uwagi na całokształt okoliczności z tym związanych).

W kontekście tego przepisu za niezgodne z prawem należy uznać unormowanie przepisu § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały, wprowadzające, jako jeden z warunków uzyskania nagrody sportowej, konieczność uzyskania oceny co najmniej bardzo dobrej z zachowania. W konsekwencji za niezgodne z prawem należy uznać również postanowienie § 5 ust. 3 pkt 4, ust. 4 pkt 1 oraz ust. 5 uchwały i załącznika do uchwały, wprowadzające obowiązek dołączenia do wniosku o przyznanie nagrody dokumentów, które poświadczają o spełnieniu powyższego warunku.

Za niezgodne z art. 31 ust. 3 ustawy należy również uznać uregulowanie § 3 ust. 2 i 3 uchwały normujące wysokość przyznawanych nagród sportowych. Zgodnie z treścią § 3 ust. 2 uchwały nagrodę za wyróżniające osiągnięcia w sporcie przyznaje się w wysokości:

- za osiągnięcia indywidualne – w kwocie do 500,00 zł brutto
- za osiągnięcia zespołowe – w kwocie do 1000,00 zł brutto.

Przepisem § 3 ust. 3 uchwały z kolei postanowiono, że wysokość nagród ustala corocznie Wójt Gminy Jaworze w zależności od środków finansowych zabezpieczonych na ten cel w budżecie Gminy Jaworze i od ilości złożonych wniosków.

W istocie więc Rada, wyznaczając jedynie górne ramy wysokości nagród, scedowała obowiązek ustalenia wysokości nagrody na Wójta Gminy Jaworze, który dodatkowo będzie ustalał tę wysokość w zależności od posiadanych środków finansowych. Rada ponadto poza określeniem górnej granicy nagrody, nie zawarła jakichkolwiek innych wytycznych, czy też zasad dla organu wykonawczego, którymi mógłby się kierować określając jej wysokość. Kryteria przyznawania nagród określone w § 4 uchwały bowiem w żaden sposób nie odnoszą się do wysokości nagrody. Brak takich przesłanek (wytycznych) dla Wójta, przy jednoczesnym braku dolnej granicy kwotowej nagrody, spowoduje zupełną uznaniowość, trudną - a nawet niemożliwą - do zweryfikowania potem przez Radę Gminy. Tym samym należy stwierdzić, że przy tak skonstruowanych przepisach uchwały, o wysokości nagrody w istocie nie będzie decydowała – tak jak wymaga tego przepis art. 31 ust. 3 ustawy – Rada Gminy, ale w sposób zupełnie dowolny – Wójt Gminy.

W konsekwencji uchwała nie określa w sposób prawidłowy wysokości nagrody sportowej, ani też nie przewiduje zasad, na jakich ta wysokość będzie ustalana przez organ wykonawczy. Tym samym nie zawiera ona elementu obligatoryjnego wymaganego przepisami ustawy o sporcie, wpływającego na legalność całej uchwały.

Konkludując należy stwierdzić, że kwestionowana uchwała istotnie narusza prawo i stwierdzenie jej nieważności w całości jest uzasadnione i konieczne. Nieuprawnione modyfikowanie przez Radę Gminy Jaworze zakresu podmiotowego aktu, jak również niezgodne z prawem formułowanie w nim warunków przyznawania nagród sportowych, jak również określenie wysokości nagrody sportowej, przesądza o nieprawidłowym unormowaniu obligatoryjnych elementów wskazanych art. 31 ust. 3 ustawy, którym są „zasady przyznawania nagród sportowych” oraz „określenie ich wysokości”. Natomiast, jako, że zarówno wysokość nagrody oraz zasady jej przyznawania są niezbędną częścią tej uchwały, to jakiegokolwiek uchybienia w tym zakresie będą rzutować na legalność całej uchwały. Uchwała podjęta na podstawie art. 31 ust. 1 i 3 ustawy stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Jedynie więc pełna realizacja upoważnienia ustawowego, normująca kompleksowo wszystkie wskazane w nim zagadnienia, jest gwarancją legalności uchwały.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na niezgodność z prawem także innych przepisów uchwały. W tym również przepisów, które - jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego – stanowią – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowo-administracyjnego - istotne naruszenie prawa (zobacz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 czerwca 2011r. w sprawie IV SA/Po 431/11; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 grudnia 2014r. w sprawie IV SA/Po 746/14; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 sierpnia 2014r. w sprawie II SA/Łd 515/15, CBOSA). Przypomnieć należy, że organy samorządu ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 i 94 Konstytucji RP). Inaczej mówiąc rada gminy nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione

w tym przepisie, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej. Regulacja podstawowa wykraczająca poza upoważnienie zawarte w ustawie narusza zarówno normę upoważniającą, jak i konstytucyjną zasadę praworządności. Wszelkie odstępstwa od katalogu wymienionego w przepisie upoważniającym ustawy stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności aktu prawa miejscowego w całości lub w części. Konieczność uszczegółowienia regulacji ustawowej nie może prowadzić do objęcia regulacją aktu niższego rzędu zagadnień niewynikających wprost z przepisów ustawy.

W ocenie organu nadzoru natomiast przepisy § 1 ust. 2 i 3, § 2 ust. 3, § 3 ust. 2 pkt 2 zd. 2 i 3, § 6 ust. 3, 4, 7 uchwały wykraczają poza ramy delegacji ustawowej, a tym samym w sposób istotny naruszają prawo.

Biorąc pod uwagę regulację ustawową art. 31 ustawy, jak również regulację samej uchwały uznać należy, iż przyznanie lub odmowa przyznania nagrody i wyróżnienia sportowego nosi cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Tym samym czynność przyznania bądź odmowy nagrody i wyróżnienia sportowego, jak również ich pozbawienia, winna zostać zakończona decyzją administracyjną (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lutego 2017 roku, sygn. akt III SA/GI 1206/16, publikowany w CBOSA). W kontekście powyższych wyjaśnień należy zwrócić uwagę na nieprawidłowość unormowania § 5 ust. 2 uchwały formułującego katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie nagrody. W ocenie organu nadzoru unormowanie to, narusza w sposób istotny art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

W ocenie organu nadzoru, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów (tu: art. 6 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE.L Nr 119), za niezgodny z prawem należy również uznać przepis § 5 ust. 4 pkt 3 uchwały. W analizowanym przypadku przetwarzanie danych będzie niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, a tym samym osoba, której dane dotyczą nie ma podstaw do wyrażenia zgody na przetwarzanie swoich danych.

Wreszcie za naruszający wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę określoności prawa należy również uznać przepis § 6 ust. 5 uchwały, zgodnie z którym Wójt Gminy może w każdym czasie z własnej inicjatywy przyznać nagrodę, za zgodą osoby, której nagroda jest przyznawana. Nie wynika z tego przepisu bowiem, że Wójt przyznający z własnej inicjatywy nagrodę, jest zobowiązany stosować i w jakim zakresie, przepisy niniejszej uchwały.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XLIV/330/2018 Rady Gminy Jaworze z dnia 9 października 2018 r. w sprawie zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości nagród dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe narusza prawo w sposób istotny, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz

Otrzymuje:

- Rada Gminy Jaworze