WOJEWODA ŚLĄSKI
NR NPII.4131.1.305.2018

Katowice, 22 czerwca 2018 r.

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 XL/306/2018 Rady Gminy Jaworze z dnia 17 maja 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu udzielania stypendiów Wójta Gminy Jaworze za wyróżniające osiągnięcia sportowe uczniów zamieszkałych w Gminie Jaworze w całości, jako sprzecznej z art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1463).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 maja 2018 roku Rada Gminy Jaworze podjęła uchwałę Nr XL/306/2018 w określenia szczegółowych warunków i trybu udzielania stypendiów Wójta Gminy Jaworze za wyróżniające osiągnięcia sportowe uczniów zamieszkałych w Gminie Jaworze.

Kompetencję do podjęcia niniejszej uchwały Rada wywiodła jedynie z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią przywołanego w podstawie prawnej uchwały przepisu ustawy do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Przepis ten stanowi normę kompetencyjną dla organu stanowiącego, przesądzającą o wyłącznej kompetencji Rady Gminy do wypowiadania się w szeroko pojętej kategorii stypendiów.

Tymczasem z przeprowadzonej przez organ nadzoru oceny legalności przedmiotowej uchwały wynika, że w analizowanej sprawie uwzględnienia wymagają dodatkowo regulacje innego aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym. Zdaniem organu nadzoru bowiem, motywacyjny charakter stypendium ustanowionego przez Radę Gminy Jaworze w uchwale, uzależniający jego otrzymanie od osiągniętego wyniku sportowego, przesądza o tym, iż w tym zakresie zastosowanie znajdzie przepis szczególny, zawarty w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Zgodnie z tym przepisem 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. Przepis ten, w sposób jednoznaczny wskazuje, że określając zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uwzględnić musi m.in. osiągnięty wynik sportowy.

Mając do czynienia z dwoma normami rangi ustawowej, które regulują kwestię stypendiów, tj.: art. 18 ust. 2 pkt 14a o samorządzie gminnym oraz art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, należy zastosować regułę kolizyjną *lex specialis derogat legi generali*, pozwalającą jednoznacznie określić właściwą podstawę prawną do stanowienia przedmiotowego aktu.

W ocenie organu nadzoru w przypadku stypendiów za osiągnięcia sportowe art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, jako *lex specialis*, będzie miał zastosowanie przed przepisem art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, reguluje bowiem konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia okresowych stypendiów sportowych. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (np. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 24 sierpnia 2017r., sygn. akt IV SA/Gl 186/17, WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/WR 631/12, publ. CBOSA). W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Jaworze określając zasady udzielania stypendiów sportowych dla uczniów, zobowiązana jest do uwzględnienia zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Analizując jednakże treść załącznika Nr 1 do wyżej wskazanej uchwały należy stwierdzić, że Rada Gminy Jaworze ograniczyła się wyłącznie do określenia przesłanek uzasadniających przyznanie stypendium sportowego.

Rada Gminy pominęła zupełnie kwestię zasad i trybu pozbawiania stypendiów za osiągnięcia sportowe, nieprawidłowo określiła wysokość przyznawanego stypendium, jak również tryb jego przyznawania. Rada Gminy Jaworze tym samym nie wypełniła kompleksowo regulacji wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Zgodnie z art. 31 ustawy o sporcie 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).

Tymczasem kwestionowana uchwała nie zawiera żadnych unormowań dotyczących szczegółowych zasad, trybu pozbawiania stypendium. Tym samym nie zawiera ona elementu obligatoryjnego wymaganego przepisami ustawy o sporcie.

Uchwała nie określa również w sposób prawidłowy wysokości stypendium sportowego, ani też nie przewiduje zasad, na jakich będzie ta wysokość ustalana przez organ wykonawczy. Rada Gminy Jaworze przepisem § 1 ust. 3 załącznika do uchwały postanowiła, że przyznaje się stypendium za wyróżniające osiągnięcia sportowe w wysokości: za osiągnięcia indywidualne - do 500,00 złotych, za osiągnięcia zespołowe - do 1000,00 zł. Rada poza określeniem więc górnej granicy wysokości stypendium, nie zawarła jakichkolwiek innych zasad dla organu wykonawczego, którymi mógłby się kierować określając właściwą wysokość stypendium. Brak takich przesłanek (wytycznych) dla Wójta, przy braku dolnej granicy wysokości stypendium, 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 stypendium w istocie nie będzie decydowała – tak jak wymaga tego przepis art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie – Rada Gminy Jaworze, ale w sposób zupełnie dowolny i poza wszelkimi zasadami – Wójt Gminy.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na nieprawidłowe sformułowanie § 1 ust. 5 załącznika do uchwały, zgodnie z którym „*środki na stypendia zespołowe przekazane zostaną podmiotom, którym podlega wyróżniony zespół, z przeznaczeniem na realizację potrzeb w zakresie rozwoju członków zespołu*". Przepis ten w sposób istotny narusza unormowanie art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie, ideą którego jest uznanie stypendium za indywidualne świadczenie finansowe, przysługujące danej osobie fizycznej, a nie świadczenie zespołowe.

Wreszcie należy zwrócić uwagę na niewłaściwe w kontekście przepisów art. 31 ustawy o sporcie regulacje dotyczące trybu przyznawania stypendium.

Biorąc pod uwagę regulację ustawową art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie, uznać należy, iż przyznanie stypendium za osiągnięcia w sporcie nosi cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, dalej jako "k.p.a.". 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.

Artykuł 1 pkt 1 k.p.a. wprost wskazuje, iż przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 k.p.a. organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Z powyższego wynika, iż jedyna właściwa forma zakończenia postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 935/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt III SA/Gl 878/14 - Wyrok WSA w Gliwicach).

Przez decyzję administracyjną bowiem „należy rozumieć jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe" (Komentarz do art. 104, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, dr Robert Kędziora, 2014 C.H. Beck).

W orzecznictwie sądowym przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej, jak bowiem podniósł Sąd w swym wyroku z dnia 31 sierpnia 1984 r. „w wypadku gdy uprawnienie strony

nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej - jeżeli nie jest przewidziana inna forma jego działań - obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej" (por. wyrok NSA w wyr. z 31.8.1984 r. sygn. akt SA/WR 430/84, OSPiKA 1986, Nr 9, poz. 176). Podobne stanowisko zajęła również doktryna twierdząc, iż „jeżeli zatem istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia" (A. Wróbel, w: Jaśkowska, Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, 2000r, s. 569). Przepisy prawa materialnego mogą przewidywać formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna albo że do rozpoznania sprawy stosuje się przepisy kpa, ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji publicznej do rozstrzygania sprawy, np. "nakłada obowiązek", "przyznaje prawo" lub „tego prawa pozbawia".

Procedura w sprawie przyznania nagród składa się z trzech klasycznych faz postępowania administracyjnego. Rozpoczyna się ona złożeniem wniosku, następnie jego rozpoznaniem i kończy się wydaniem stosownego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie wydane w toku tej procedury ma charakter władczy i jednostronny. Wiąże ono organ administracji wydający decyzję o przyznaniu lub o odmowie przyznania nagród, z osobą fizyczną, do której jest kierowana ta decyzja – i która w konsekwencji tego związania, staje się stroną postępowania administracyjnego. Tym samym czynność przyznania nagrody, winna zostać zakończona decyzją administracyjną, która na zasadach ogólnych podlega zaskarżeniu.

W kontekście powyższych zarzutów należy zwrócić uwagę na nieprawidłowość unormowania § 3 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały formułującego katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie nagrody. W ocenie organu nadzoru unormowanie to narusza w sposób istotny art. 28 k.p.a., 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.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać uchwałę Nr XL/306/2018 Rady Gminy Jaworze z dnia 17 maja 2018 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu udzielania stypendiów Wójta Gminy Jaworze za wyróżniające osiągnięcia sportowe uczniów zamieszkałych w Gminie Jaworze za istotnie naruszającą prawo. Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymuje:

Rada Gminy Jaworze