

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.336.2012.AZie

z dnia 2 listopada 2012 r.

Rada Miejska w Żarach

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzam nieważność doręczonej dnia 5 października 2012r. uchwały Nr XXI/80/12 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 28 września 2012r. w sprawie zasad i trybu przyznawania nagród i wyróżnień za osiągnięcie wysokich wyników sportowych oraz za osiągnięcia w działalności sportowej.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2012r. Rada Miejska w Żarach podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybu przyznawania nagród i wyróżnień za osiągnięcie wysokich wyników sportowych oraz za osiągnięcia w działalności sportowej.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, iż przedmiotowa uchwała istotnie narusza przepisy art. 31 ust. 3 oraz art. 35 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.).

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały w sprawie nagród i wyróżnień za osiągnięcie wysokich wyników sportowych stanowi przepis art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, zgodnie z którym „*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*”.

Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany uwzględnić wszystkie elementy zawarte w przepisie upoważniającym. 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 nich zawartych skutkuje nieważnością uchwały.

Rada Miejska w § 3 ust.1 ustaliła podstawę ustalenia wysokości nadrody ,a w ust.2 jej maksymalną wysokość.Z kolei w ust. 3 uchwały wskazała, że ostateczna wysokość nagród pieniężnych będzie uzależniona od zabezpieczonych na ten cel środków w budżecie.Rada nie zamieściła żadnych przesłanek, od zaistnienia których uzależnione byłoby przyznanie nagrody w określonej wysokości. W ten sposób Rada nie posłużyła się żadnym kryterium ocennym pozwalającym na prawidłowe przyznawanie nagród, czym w istocie pozbawiła unormowania przedłożonego aktu obligatoryjnego elementu uchwały, a mianowicie zasad przyznawania nagród. Z literalnego brzmienia art. 31 ust. 3 ustawy wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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 nagród i wyróżnień 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 i nagród 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 stypendiów i nagród było jasne określenie w uchwale, jakie stypendium, nagrodę może uzyskać dany zawodnik osiągając określony wynik sportowy, wiedząc przy tym jakie znaczenie dla jednostki samorządu terytorialnego ma dany sport.

Natomiast zgodnie z art. 35 ust. 5 i 6 ustawy o sporcie jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać wyróżnienia i nagrody pieniężne dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej (ust. 5). 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 (ust. 6).

Również w powyższym zakresie nie została wypełniona delegacja ustawowa, gdyż w uchwale rada nie określiła wysokości nagród pieniężnych dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej, biorąc pod uwagę znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej, lecz wskazała w § 5 ust. 2 uchwały, że wysokość nagrody pieniężnej (...) wynosi od 500.00zł do 5 000.00zł.

Podkreślić należy, że zgodnie z aktualnym stanem prawnym tylko organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma możliwość stanowienia o wysokości stypendiów i nagród, które są przyznawane na podstawie zawartych w uchwale zasad i trybu. Niezgodny z prawem jest więc również zapis, według którego "Zespół do spraw opiniowania wniosków o przyznanie nagród pieniężnych i wyróżnień" oraz Burmistrz Żar miałyby ustalać wysokość nagród. Swoje uprawnienie do określenia wysokości nagród Rada przekazała zatem Zespołowi i Burmistrzowi. Właściwa wysokość nagrody zatem będzie znana jedynie Zespołowi oraz Burmistrzowi i to dopiero na końcowym etapie przyznawania nagród, jest ona bowiem zależna w istocie od ilości kandydatów do nagrody oraz od wielkości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie gminy. Sytuacja taka w świetle unormowań ustawowych i przyznanej organowi stanowiącemu delegacji nie może mieć miejsca. Jak wcześniej podniesiono 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 być przede wszystkim znane ich adresatom. Wysokość nagród zatem powinna zostać określona precyzyjnie w uchwale - bądź przez wskazanie kwoty, jaką otrzyma osoba uprawniona za swoje osiągnięcia, bądź przez określenie sposobu jej wyliczenia. Jednakże wartości, które posłużą temu wyliczeniu muszą być możliwe do ustalenia przez każdego adresata tej uchwały i to na każdym etapie jej obowiązywania i stosowania. 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 Zespołu oraz 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). Tak jak nie jest dopuszczalne w państwie prawnym zamieszczanie w rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, upoważnienia do podejmowania określonych działań przez inny podmiot i wyposażanie go w kompetencje wykonawcze, tak też nie jest to dopuszczalne w uchwałach organów samorządu terytorialnego. Jeżeli bowiem akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa, określa organ właściwy do wydania tego aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści, to regulacja na poziomie aktu wykonawczego nie może przekazywać powierzonych ustawą kompetencji innym podmiotom. Nie może ich również upoważnić do uściślenia, czy syntetyzowania przepisów (por. wyrok NSA 9 marca 1994 r., sygn. akt II SA 1373/93 Prokuratura i Prawo 1995/5/61; wyrok NSA z 23 października 1992 r., sygn. akt II SA/Wr 1057/92 ONSA 1992/3-4/94, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2008 roku, sygn. akt IV SA/GL 456/08, publikowany w bazie orzeczeń). Przekazanie przez Radę jej uprawnień Zespołowi i Burmistrzowi należy więc uznać za niezgodne z prawem.

Uregulowania zawarte w przedmiotowej uchwale nie są zatem wystarczające żeby można było uznać, iż Rada wypełniła w tym zakresie delegację ustawową określoną w art. 31 ust. 3 oraz art. 35 ust. 5 i 6 ustawy o sporcie. Powszechnie obowiązujący charakter norm prawnych zawartych w aktach

prawa miejscowego zobowiązuje Radę do formułowania ich jedynie na podstawie oraz w granicach upoważnienia ustawowego, a także realizacji delegacji ustawowej w sposób precyzyjny i ścisły. Organ nadzoru w tej kwestii podziela stanowisko przedstawione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 629/06, iż za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji. Przedmiotowa uchwała nie może pozostać w obrocie prawnym, bowiem nie realizuje w pełni delegacji ustawowej z w/w przepisu. Wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) a to oznacza, że jeśli przepis określa jakieś obowiązki tej władzy, to jest ona zobowiązana do ich wykonywania. Jeśli ustawa zobowiązuje radę do uregulowania w uchwale określonych kwestii to rada nie może się uchylać od tego prawnego obowiązku (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 kwietnia 2008 r., II OSK 198/08).

Wątpliwości organu nadzoru budzi również zapis uchwały stanowiący, że przyznane nagrody przekazywane są przelewem na rachunek bankowy osoby nagrodzonej. Regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe zawarte w w/w przepisie ustawy o sporcie, kwestia sposobu wypłaty nagrody nie powinna być przedmiotem kwestionowanego aktu. Żaden też z obowiązujących przepisów prawa nie stanowi o obowiązku posiadania rachunku bankowego.

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności w całości uchwały Rady Miejskiej w Żarach w sprawie zasad i trybu przyznawania nagród i wyróżnień za osiągnięcie wysokich wyników sportowych oraz za osiągnięcia w działalności sportowej jest konieczne i uzasadnione.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek