

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.36.2017.AZie

z dnia 2 marca 2017 r.

Rada Miasta Gorzowa Wlkp.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2016.446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXIX/470/2017 Rady Miasta Gorzowa Wlkp. z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości okresowych stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu oraz osiągnięty wynik sportowy dla Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 stycznia 2017 r. Rada Miasta Gorzowa Wlkp. podjęła uchwałę w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości okresowych stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu oraz osiągnięty wynik sportowy dla Miasta Gorzowa Wielkopolskiego.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lutego 2017 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U.2016.176 j.t. ze zm., dalej u.s.).

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). Stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym mogą być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek (ust. 2). Natomiast stosownie do ust. 3 tego przepisu 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.

Wskazany przepis umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego tworzenie systemu stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień, a co za tym idzie finansowanie stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte przez nie wyniki sportowe. Podjęcie przez radę gminy uchwały w tej sprawie, będącej aktem prawa miejscowego jest fakultatywne. Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zdecyduje się na jej podjęcie, to wówczas jest zobowiązany uwzględnić wszystkie elementy zawarte w przepisie upoważniającym, tj. w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Uregulowania uchwały podjętej na tej podstawie prawnej powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień.

Rada Miasta Gorzowa Wlkp. w załączniku do ww. uchwały określiła „Szczegółowe zasady i tryb przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień dla sportowców i trenerów za osiągnięte wyniki sportowe oraz dla innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej”. Zasady te, w ocenie organu nadzoru, nie wypełniają prawidłowo delegacji zawartej w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Rada nie określiła zasad i trybu pozbawiania nagród i wyróżnień oraz trybu pozbawiania stypendiów. Wymogu tego nie spełnia § 8, w którym rada ograniczyła się jedynie do wyliczenia przypadków, w których prezydent może pozbawić stypendium zawodnika na wniosek klubu sportowego, opinii komisji do przyznawania stypendiów sportowych lub z własnej inicjatywy. Zdaniem organu nadzoru wykładnia przepisu art. 31 ust. 3 u.s. prowadzi do konstatacji, że zasady i tryb pozbawiania stypendiów, nagród i wyróżnień, z uwagi na odesłanie ustawodawcy do ust. 1 i 2, nie mogą ograniczać się tylko do zawodników, jak ma to miejsce w uchwale, ale również do trenerów. Ponadto w uchwale rada nie określiła trybu pozbawiania nagród, wyróżnień i stypendiów. W konsekwencji

w ocenie organu nadzoru rada miasta nie wypełniła delegacji wynikającej z art. 31 ust. 3 u.s. Naruszenie to stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, również istotnie narusza prawo § 4 ust. 3, w którym rada postanowiła, że od decyzji prezydenta w sprawie przyznania oraz pozbawienia stypendium oraz nagrody pieniężnej nie stosuje się trybu odwoławczego. W opinii organu nadzoru, powyższym przepisem Rada Miasta, poprzez pozbawienie strony prawa odwołania się od decyzji, naruszyła art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2016.23 j.t. ze zm.), który stanowi o zasadzie dwuinstancyjności jako jednej z podstawowych zasad ogólnego postępowania administracyjnego. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądowoadministracyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 maja 2016 r. sygn. akt II SA/Bk 170/16 stwierdził, że: "sprawa w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania stypendium sportowego dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe na podstawie przepisu aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie stanowi w istocie indywidualną sprawę administracyjną, której rozstrzygnięcie powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej. A zatem rozstrzygnięcie o przyznaniu lub o odmowie przyznania konkretnej osobie stypendium finansowanego ze środków publicznych na podstawie przepisów prawa miejscowego posiada cechy decyzji administracyjnej bez względu na to, jak formalnie taki akt zostanie nazwany. Rozstrzygnięcie to, oprócz indywidualizowania przesłanek przyznania stypendium określonych w akcie prawa miejscowego, posiada także cechę władczości i jest skierowane do podmiotu zewnętrznego wobec organu decydującego o przyznaniu stypendium. Powinno zatem stanowić zaskarżalną w toku instancji decyzję administracyjną." Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 1 września 2011 r. sygn. akt II SA/Lu 579/11. Przyjęta przez radę regulacja, w myśl której od decyzji Prezydenta w sprawie przyznania oraz pozbawienia stypendium nie stosuje się trybu odwoławczego stanowi o niedopuszczalnym uniemożliwieniu stronie realizacji prawa do skontrolowania w toku instancji rozstrzygnięcia, które jest decyzją administracyjną.

Istotnie narusza prawo, w ocenie organu nadzoru, również § 3 ust. 2, w którym rada postanowiła, że stypendium może być przyznane na wniosek klubów sportowych lub z własnej inicjatywy Prezydenta Miasta. Rada pozbawiała możliwości wystąpienia z wnioskiem o przyznanie stypendium przez samego zainteresowanego jego otrzymaniem. Zapisy te w sposób nieuprawniony wykluczają osoby fizyczne osiągające wysokie wyniki sportowe - zarówno zrzeszone jak i niezrzeszone - z możliwości samodzielnego złożenia wniosku.

Odnosząc się do sposobu określenia wysokości stypendiów - delegacja ustawowa nie zawiera precyzyjnych uregulowań odnośnie tego, w jaki sposób rada powinna to uczynić. Zdaniem organu nadzoru tylko organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma możliwość stanowienia o wysokości stypendiów, nagród i wyróżnień, które są przyznawane przez organ wykonawczy na podstawie zawartych w uchwale zasad i trybu. Dlatego przepis § 6, w którym wskazano, że „wysokość stypendium (nagrody) *może* wynosić miesięcznie brutto (...)” nie spełnia wskazanych powyżej wymogów.

Ponadto istotnie naruszają art. 31 u.s. również § 3 ust. 3 i § 7. Zawarte w tych przepisach uregulowania dają możliwość przyznawania stypendiów w sytuacjach innych niż przewiduje analizowana uchwała i na podstawie innych aktów niż ta uchwała, tj. na podstawie arbitralnej decyzji organu wykonawczego lub na podstawie Strategii rozwoju sportu i turystyki Gorzowa Wielkopolskiego do 2026 roku. W ocenie organu nadzoru takie uregulowania wykraczają poza wskazaną delegację i wypaczają jej cel.

Organ nadzoru zwraca uwagę także na zapis zawarty w § 8 ust. 1 pkt 7, w którym rada postanowiła, że można pozbawić stypendium zawodnika w przypadku naruszenia przez zawodnika *ogólnie przyjętych społecznie norm etycznych i moralnych*. Pojęcia te są nieostre, wieloznaczne i ocenne. Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, zawarte w niej regulacje muszą być precyzyjne i przejrzyste. Takiego wymogu wskazany przepis nie spełnia.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że ponieważ kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego to do redakcji przepisów tego aktu należy stosować zasady techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2016.283 j.t.). Uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać

załączniki. W załącznikach zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. W załączniku nie powinno zamieszczać się natomiast treści merytorycznych.

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

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