



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 13 października 2009 r.

NK.II.0911-19/472/09

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej Ząbkowice Śląskie z dnia 11 września 2009 r. nr IX/50/2009 w sprawie określenia warunków i trybu przyznawania stypendiów sportowych dla młodych sportowców z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r., Nr 226, poz. 1675 z późn. zm.) i art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. z 2005 r., Nr 155, poz. 1298, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Miejska Ząbkowic Śląskich podjęła na sesji w dniu 11 września 2009 r. uchwałę nr IX/50/2009 w sprawie określenia warunków i trybu przyznawania stypendiów sportowych dla młodych sportowców.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 21 września 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr IX/50/2009 stwierdzono jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2007 r., Nr 226, poz. 1675, z późn. zm.) i art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. z 2005 r., Nr 155, poz. 1298, z późn. zm.).

Mocą uchwały nr IX/50/2009 Rada Miejska Ząbkowic Śląskich określiła warunki i tryb przyznawania stypendiów sportowych dla młodych sportowców.

W § 1 ust. 1 uchwały określono krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendiów. Paragraf 1 ust. 2 uchwały stanowi o środkach finansowych na stypendia ustalonych w budżecie gminy, a ust. 3 o wzorze wniosku o przyznanie stypendium. W § 2 uchwały określono tryb przyznawania stypendium. W § 3 ust. 1 uchwały określono wysokość stypendium sportowego w wysokości 10%–50% minimalnego wynagrodzenia za pracę ogłoszonego przez Prezesa Rady Ministrów, w ust. 2–4 wskazano odpowiednio czas przyznawania stypendium, dzień jego wypłaty, możliwość przelewu stypendium na rachunek bankowy. W § 4 uchwały określono obowiązki zawodników zrzeszonych w klubach sportowych i niezrzeszonych. W § 5 uchwały określono zasady wstrzymywania stypendium, w § 6 uchwały zasady pozbawiania stypendium, w § 7 uchwały wskazano organ decydujący o powyższych czynnościach, w § 8 ustanowiono zasadę zwrotu stypendium. Mocą § 9 wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi, zaś § 10 stanowi o mocy wejścia w życie uchwały i jej promulgacji w dzienniku urzędowym.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 22 ustawy o kulturze fizycznej i art. 35 ustawy o sporcie kwalifikowanym.

Delegacje ustawowe do podjęcia uchwał wynikają z art. 22 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej, stanowiącym: „Organ jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określa *szczegółowe zasady i tryb przyznawania, wstrzymywania i cofania oraz wysokość stypendiów sportowych*, o których mowa w ust. 1, *uwzględniając obowiązki zawodnika pobierającego stypendium, skutki ich niewykonywania oraz podstawę i sposób ustalania wysokości stypendium*” i z art. 35 ust. 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym, stanowiącym: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określa *warunki i tryb przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych*, o których mowa w ust. 1.”.

Podjęta przez organ stanowiący uchwała powinna w całości, a nie wybiórczo, regulować ustawowe upoważnienie, a tego Rada Miejska Ząbkowic Śląskich nie uczyniła, co skutkuje stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa. Postanowienie § 1 ust. 1 uchwały określa krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendiów sportowych, a są nimi zawodnicy zrzeszeni w klubach oraz zawodnicy niezrzeszeni. Tymczasem to Ustawodawca mocą postanowień obu ustaw określił krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendiów, bez jednoczesnego upoważnienia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do uszczegóławiania tego kręgu. Definicje legalne pojęcia zawodnik zostały umieszczone w art. 3 pkt 6 ustawy o kulturze fizycznej stanowiącym, że zawodnikiem jest osoba upra-

wiająca określona dyscyplinę sportu oraz w art. 3 pkt 5 ustawy o sporcie kwalifikowanym stanowiącym, że zawodnikiem jest osoba uprawiająca określoną dyscyplinę sportu i posiadająca licencję zawodnika uprawniającą do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym. Dodatkowo w art. 22 ust. 1 ustawy o kulturze fizycznej mówi się o zawodnikach nieposiadających licencji zawodnika, zaś art. 35 ust. 1 ustawy o sporcie kwalifikowanym o zawodnikach osiągających wysokie wyniki sportowe. Z porównania przepisów ustawy o kulturze fizycznej i ustawy o sporcie kwalifikowanym wynika, że Ustawodawca różniła pojęcie zawodnika i udziela odrębnych delegacji ustawowych dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Działanie Rady Miejskiej Ząbkowic Śląskich, polegające na określeniu – bez upoważnienia ustawowego – kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania stypendiów sportowych uzależnionego od zrzeszenia, niezrzeszenia w klubie sportowym, które to przesłanki różnią się od ustawowych przesłanek definiowania pojęcia zawodnik na gruncie obu ww. ustaw uznać należy za istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru stwierdza również, że mocą uchwały nr IX/50/2009 Rada Miejska Ząbkowic Śląskich nie wypełniła dyspozycji obu norm prawnych. Brak w przepisach uchwały zasad i warunków przyznawania stypendium sportowego. Rada Miejska Ząbkowic Śląskich w żaden sposób nie określiła ani zasad, ani warunków na jakich stypendium sportowe miałyby być przyznane. Skoro Ustawodawca w dyspozycji normy prawnej wskazał, że taki element uchwały jest obligatoryjny, to takie postanowienia w uchwałach muszą zostać uregulowane. Podjęcie przez Radę uchwały i niewypełnienie dyspozycji art. 22 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej i art. 35 ust. 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym w sytuacji ich bezwzględnego obowiązywania jest niedopuszczalne i sprzeczne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawa.

Odnośnie § 3 uchwały należy dodatkowo wskazać, że sposób ustalenia wysokości stypendium ma stanowić metodę obliczenia wysokości stypendium w oparciu o zasady, warunki przyznawania stypendiów, brak takiej regulacji stanowi niewypełnienie przez Radę Miejską dyspozycji normy prawnej.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu bądź działa bez upoważnienia mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co stanowi istotne naruszenie prawa i musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych. Istotnym naruszeniem prawa jest także wybiórcze korzystanie z norm prawnych.

W związku ze stwierdzonymi naruszeniami prawa wskazać należy na § 119 ust. 1 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 909) stanowiący, że na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

wz. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

ZBIGNIEW ŚREDNIAWSKI
WICEWOJEWODA