



NK.II.0911-17/560/09

### 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, ze zm.)  
stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 5; § 8; § 10; § 13 uchwały nr XLIII/396/09 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych w sporcie kwalifikowanym w Gminie Wałbrzych z powodu istotnego naruszenia art. 35 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. 2005 Nr 155, poz. 1298, ze zm.).

### Uzasadnienie

Rada Miejska Wałbrzycha podjęta na sesji w dniu 12 listopada 2009 r., między innymi uchwałę nr XLIII/396/09 w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych w sporcie kwalifikowanym w Gminie Wałbrzych. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w dniu 19 listopada 2009 r. przekazana pismem o sygn. BORM/0150/70/09.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie: § 2 ust. 5; § 8; § 10, § 13 uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ustawy o sporcie kwalifikowanym w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji RP.

#### 1.

W § 2 ust. 5 uchwały Rada zapisała: „Przepisy niniejszej uchwały w zakresie możliwości ubiegania się o przyznanie przewidzianego w niej stypendium sportowego nie stanowią podstawy do roszczeń zawodników ani zobowiązań organów Miasta Wałbrzycha do ich przyznania.”

Zdaniem organu nadzoru Rada wprowadzając do uchwały powyższy zapis wykroczyła poza zakres przyznanego jej upoważnienia do uregulowania warunków i trybu przyznawania wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa na terenie Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Dodatkowo źródłami powszechnie obowiązującego prawa są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

W pierwszym rzędzie należy zauważyć, że realizując swoją kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecnictwie 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 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 przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś 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, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

W ocenie organu nadzoru z taką sytuacją mamy do czynienia w tym konkretnym przypadku. W świetle wyżej cytowanych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Oznacza to, że akty prawa miejscowego nie mogą regulować kwestii należących do wyłącznej materii ustawowej, a także kwestii, do uregulowania których rada nie została upoważniona.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych w sporcie kwalifikowanym stanowi art. 35 ustawy z

dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym ( Dz. U. 2005 Nr 155, poz. 1298, ze zm.). Zgodnie z tym przepisem stypendia sportowe dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym mogą być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetów tych jednostek. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określa warunki i tryb przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych.

Upoważnienie to sformułowane jest w sposób ogólny. Tym samym rada gminy została wyposażona w dużą swobodę co do regulacji wskazanej kwestii. Jednakże nie daje to organowi stanowiącemu gminy pełnej dowolności. Innymi słowy zasady ustanowione przez radę gminy nie mogą decydować o tym czy sportowcom przysługują roszczenia i czy mogą oni dochodzić swoich praw na drodze sądowej.

Regulacja taka godzi w przyznane każdemu prawo do sądu. Zgodnie z art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zasadą jest korzystanie z wolności i praw bez zezwolenia poza wyłączeniami zawartymi w Konstytucji lub ustawach. Ustrojodawca zdecydował się na wprowadzenie normy konstytucyjnej, zawierającej ogólną zasadę dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jednocześnie ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (art. 30 ust. 3 Konstytucji). O tym, czy służy roszczenie, bądź powstaje zobowiązanie nie decyduje Rada Gminy w drodze uchwały i zapis taki w sposób istotny narusza obowiązujące prawo. W ocenie organu nadzoru jedynie ustawa lub czynność prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności stron danej umowy, np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru akt prawa miejscowego, jako akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji dotyczącej treści umowy cywilno-prawnej. Jedną z podstawowych zasad prawa cywilnego jest zasada swobody umów, uregulowana w art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Oznacza to, że treść umowy kształtowana jest przez strony stosunku prawnego, bądź w drodze ustawy. Tymczasem Rada Miejska Wałbrzycha w § 10 uchwały postanowiła, co powinna określać umowa stypendialna zawierana pomiędzy zawodnikiem a Gminą Wałbrzych. Należy podkreślić, iż organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 15 marca 2007 roku (sygn. akt II SA/Wr 745/06, publik. NZS 2007/4/69) „narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.”

Rada Gminy wprowadzając niniejszą regulację przekroczyła swoje kompetencje i naruszyła zasadę swobody umów. Ograniczenia takie mogą być wprowadzane wyłącznie w drodze ustawy.

## 2.

W § 8 uchwały Rada zapisała:

1. *Stypendium sportowe przyznaje w drodze zarządzenia Prezydenta Miasta Wałbrzycha.*

2. *Wnioski o przyznanie stypendium opiniuje powołania przez Prezydenta Miasta, w składzie:*

- 1) *Zastępca Prezydenta Miasta, odpowiedzialny za sprawy kultury fizycznej i sportu w mieście – przewodniczący*
- 2) *Przedstawiciel komórki organizacyjnej Urzędu Miejskiego właściwy do spraw kultury fizycznej i sportu*
- 3) *Dwóch przedstawicieli Komisji Sportu, Turystyki i Promocji Rady Miejskiej w Wałbrzychu*
- 4) *Reprezentant klubu sportowego, niebędący wnioskodawcą w danym roku.*

W ustępie pierwszym paragrafu 8 Rada określiła formę działania Prezydenta, stanowiąc że przyznaje on stypendia w drodze zarządzenia. Rada nie ma kompetencji do regulowania form działania organu wykonawczego. W ustępie 2 Rada postanowiła zaś, że wnioski o przynagie stypendium opiniowane będą przez komisje powołaną przez Prezydenta. Rada określiła również skład tej komisji. Dotychczasowe orzecznictwo organów administracji oraz sądów administracyjnych wskazuje na brak prawnie dopuszczalnej możliwości powoływania, w drodze uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podmiotów (komisji, zespołów) o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym uczestniczących w realizacji określonych zadań danej jednostki samorządu terytorialnego i mających wpływ na konkretny proces decyzyjny.

Należy w tym miejscu wskazać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Oddział Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2003 roku – sygn. akt II SA/Wr 1948/02., publik. OwSS 2005/3/69. Sąd Administracyjny uznał, że utworzenie „komisji nagród” przyznawanych nauczycielom na podstawie art. 49 ustawy – Karta Nauczyciela nie znajduje uzasadnienia czy oparcia w przepisach tejże ustawy, a uprawnienie do powołania takiego zespołu mającego wpływ i udział w rozpatrywaniu konkretnych spraw musi wynikać wprost z przepisu prawa powszechnie obowiązującego.

Rada nie ma kompetencji do powoływania komisji opiniodawczej, której celem opiniowanie wniosków o przyznanie stypendium sportowego.

Ustawa o samorządzie gminnym daje wprawdzie radzie kompetencje do powoływania komisji, zgodnie bowiem z art. 21 ust. 1 ustawy, rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy, jednakże komisje powoływane przez radę winny być powołane z jej grona. Zgodnie z zapisem § 8 ust. 2 komisja do opiniovana wniosków o przyznanie stypendiów powoływana jest przez Prezydenta. Prezydent, działając jako pracodawca, mógłby powołać organ opiniodawcy, jednakże tylko spośród podległych mu pracowników. Zgodnie bowiem z art. 33 ust 5 ustawy o samorządzie gminnym, *kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych*. Kierownikiem urzędu jest zaś, zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy, wójt (burmistrz, prezydent). Tymczasem w skład przedmiotowej komisji wchodzić mają nie tylko pracownicy podlegli Prezydentowi.

Komisja, o której stanowi § 8 ust. 2 uchwały, nie jest więc komisją rady. Powoływanie komisji poza ramami ustawy o samorządzie gminnym musi mieć uzasadnienie w innym przepisie prawa przydającym radzie taką kompetencję. Żaden natomiast przepis prawa nie zezwala wyraźnie na powołanie takiej komisji w drodze uchwały rady gminy. W szczególności nie stanowią podstawy do powołania takiej komisji przepisy powołanej w podstawie prawnej ustawy o sporcie kwalifikowanym. Przepisy te nie zawierają w swej treści upoważnienia do powołania dodatkowego organu w celu realizacji zadań samorządu do przyznawania stypendiów sportowych. Ponadto powołanie takiej komisji nie znajduje także uzasadnienia w żadnym innym przepisie.

Powołanie takiej komisji poza ramami struktury ustrojowej i proceduralnej przewidzianej w ustawie o samorządzie gminnym, może mieć miejsce jedynie na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia normatywnego, określającego jej kompetencje, skład, a w miarę potrzeby również tryb jej działania.

Z powyższego wynika, że zawarte w art. 35 ust. 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym upoważnienie dla rady do określenia warunków i trybu przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych, obejmuje kompetencję do wyznaczenia mierników służących za podstawę ustalenia porządku przyznawania stypendiów, to jest systemu działań uwzględniających ustaloną kolejność i hierarchię uzależnionych wzajemnie zdarzeń. W pojęciu kryteriów i trybu nie mieści się natomiast kompetencja rady do powołania komisji uczestniczącej w sformalizowany sposób w procedurze przyznawania tych stypendiów. Rada powołała dodatkowe ciało, któremu bez upoważnienia ustawowego zagwarantowała formalny udział w podejmowaniu decyzji o przyznaniu stypendium, co jest niedopuszczalne i stanowi istotne naruszenie prawa.

Stanowisko takie potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 1994 r., I SA 2480/93, OSS nr 4 – 5 z 1994 r. oraz z dnia 4 kwietnia 2003 r., II SA/Wr 1948/02.

Jak stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”. Tak więc tryb przyznawania stypendiów określany przez radę w drodze uchwały musi się mieścić w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa i musi być z nimi zgodny.

### 3.

W § 13 uchwały Rada zapisała: „*W uzasadnionych przypadkach Prezydent z własnej inicjatywy może wstrzymać lub pozbawić zawodnika stypendium.*” Zgodnie z normą kompetencyjną zawartą w art. 35 ustawy o sporcie kwalifikowanym, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określa warunki i tryb przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych. Z powyższego wynika, że do kompetencji Rady, nie Prezydenta należy określenie, jakie okoliczności stanowią podstawę do wstrzymania lub pozbawienia stypendium. Organ wykonawczy, stosując zasady uchwalone przez organ stanowiący, określające warunki i tryb, wstrzymuje i pozbawia stypendiów. Organ wykonawczy nie ma zaś kompetencji do określania warunków pozbawiania i wstrzymywania stypendiów.

Rada, wprowadzając do uchwały zapis § 13, przekazała wyłącznie jej przyznaną przez Ustawodawcę, kompetencję określenia warunków i trybu przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych. Natomiast z przytoczonego już powyżej art. 35 ustawy o sporcie kwalifikowanym wynika jednoznacznie, że jedynym organem upoważnionym do wypełnienia dyspozycji tego artykułu jest rada. Rada nie posiada kompetencji do scedowania tego uprawnienia, wbrew przepisom ustawy, na prezydenta.

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 dnia doręczenia.

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

Wojewoda Dolnośląski:  
Rafał Jurkowlaniec