



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2013 r.

Poz. 2804

### WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 631/12 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 lutego 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Henryk Ożóg
Sędziowie	Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński
	Sędzia WSA Wanda Wiatkowska-Ilków (sprawozdawca)
Protokolant	Aleksandra Markiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 13 lutego 2013 r.  
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego  
na uchwałę Rady Miejskiej w Ścinawie  
z dnia 20 marca 2012 r. nr XXXII/129/12  
w przedmiocie ustalenia zasad przyznawania Samorządowego Stypendium za szczególne osiągnięcia w nauce,  
sporcie i dziedzinach artystycznych

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej: § 1 ust. 2 we fragmencie „są zameldowani i” załącznika do uchwały, § 1 uchwały we fragmencie „sporcie” oraz w załączniku do uchwały: § 1 ust. 1 we fragmencie” sportowe”, § 2 ust. 2 we fragmencie „za szczególne osiągnięcia sportowe”, § 3 ust. 2 we fragmencie „osiągnięcia sportowe”:**

**II. zasądza od Rady Miejskiej w Ścinawie na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.**

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Ścinawie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.), podjęła w dniu 20 marca 2012 r. uchwałę nr XXXII/129/12 w sprawie ustalenia zasad przyznawania Samorządowego Stypendium za szczególne osiągnięcia w nauce, sporcie i dziedzinach artystycznych.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu wniósł Wojewoda Dolnośląski, domagając się stwierdzenia nieważności: - § 1 ust. 2 we fragmencie „są zameldowani i” załącznika do zaskarżonej uchwały zarzucając w tym względzie istotne naruszenie art. 1 ust. 1 i art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 i art. 32 Konstytucji RP, a także - § 1 uchwały we fragmencie „sportie”, § 1 ust. 1 załącznika do uchwały we fragmencie „sportowe”, § 2 ust. 2, § 3 ust. 2 we fragmencie „osiągnięcia sportowe” załącznika do uchwały, zarzucając istotne naruszenie art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. nr 127, poz. 857 ze zm.) oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji RP.

Organ nadzoru podkreślił, że mocą zaskarżonej uchwały Rada Miejska ustaliła zasady przyznawania stypendiów za szczególne osiągnięcia w nauce, sporcie i dziedzinach artystycznych. W § 1 załącznika określiła warunki przyznania stypendium. W ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że: „Stypendium przysaje się uczniom i studentom, o których mowa w ust. 1, którzy są zameldowani i zamieszkują na terenie gminy lub są uczniami szkół podstawowych i gimnazjum na terenie Gminy Ścinawa”. Tym samym, jednym z obligatoryjnych warunków do spełnienia przy ubieganiu się o Stypendium Samorządowe uczyniła zameldowanie w Gminie Ścinawa.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Definicję miejsca zamieszkania zawiera dyspozycja normy prawnej art. 25 k.c., która stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Nie mówi się tu o zameldowaniu, czyli urzędowym poświadczeniu (zarejestrowaniu) pobytu w określonej miejscowości, ale o faktycznym przebywaniu w określonej miejscowości z zamiarem stałego pobytu (A. Agopszowicz: (red.), Z. Gilowska: Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz, Warszawa 1999, s. 43). Podobnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że: „Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale mieszkającej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej” (wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, OSS 1996, nr 2, poz. 43). Nawet przy ustalaniu prawa do świadczeń zastrzeżonych tylko dla mieszkańców gminy rozstrzygające znaczenie ma faktyczne zamieszkiwanie, a nie formalne zameldowanie (wyrok NSA z dnia 9 października 2001 r., I SA 1582/01, M.Prawn. 2001, nr 21, s. 1052). Zameldowanie nie wystarczy samo przez się do przyjęcia zamieszkiwania w rozumieniu art. 25 k.c. Może ono natomiast stanowić jedną z przesłanek do wyciągnięcia takiego wniosku, a więc ułatwiać ustalenie. Niemożność oparcia ustalenia na samym fakcie zameldowania uzasadniona jest chociażby tym, że zamieszkanie jest instytucją prawa cywilnego, podczas gdy zameldowanie - instytucją prawa administracyjnego. Takie stanowisko zajął również Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 3 maja 1973 r., sygn. akt I CZ 48/73, stwierdzając, że na podstawie art. 27 § 2 k.p.c. w związku z art. 25 k.c. o ogólnej właściwości miejscowej sądu nie decyduje miejscowość, w której osoba pozwana jest zameldowana, ale ta miejscowość, w której ona przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Konstytucja RP stanowi w art. 32, że: „1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. 2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.” Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.” Zawężenie przez Radę Miejską w Ścinawie, wbrew przepisom prawa, kręgu uczniów i studentów mogących ubiegać się o stypendium samorządowe ze względu na zameldowanie w Gminie Ścinawa w sposób istotny narusza art. 32 Konstytucji RP. Organ nadzoru wskazał, że na konieczność równego traktowania zwrócił uwagę także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 listopada 1997 r. (sygn. akt K 22/97, OTK ZU 1997/3-4, poz. 41, str. 370), stwierdzając, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzując się daną cechą

istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc, według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania bądź też nieposiadania zameldowania na jej terenie. Powyższe dotyczy także prawa ubiegania się o stypendium samorządowe.

Mocą § 2 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska w Ścinawie ustanowiła stypendium samorządowe za szczególne osiągnięcia w sporcie. Jako podstawę prawną podjęcia uchwały w tym zakresie Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt. 14a ustawy o samorządzie gminnym. Nie wymieniła natomiast art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. W piśmie z dnia 30 kwietnia 2012 r. Przewodniczący Rady Miejskiej w Ścinawie wyjaśnił, że podejmując uchwałę Rada nie brała pod uwagę kompetencji zawartych w tym przepisie.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. W ustępie 3 tej regulacji określił w sposób szczegółowy zakres kompetencji w tym przedmiocie wskazując, że 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.

Jak dalej podał Wojewoda Dolnośląski, sprawie mamy do czynienia z dwoma normami rangi ustawowej, które regulują kwestię stypendiów, tj. z art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Kolizję pomiędzy nimi rozstrzyga zasada prawna *lex specialis derogat legi generali* (prawo szczególne uchyla prawo ogólne). Zgodnie z nią w przypadku norm prawnych zawartych w aktach prawnych tej samej rangi (ustawy), obowiązujących w tym samym czasie, norma o charakterze szczególnym ma pierwszeństwo stosowania przed normą o charakterze ogólnym. W rozważanej sytuacji należy uznać, że charakter *lex specialis* ma art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, gdyż normuje konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia stypendiów sportowych i dlatego posiada pierwszeństwo w stosowaniu przed normą zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, jako normą *lex generalis*, która dotyczy zasadniczo wszelkich stypendiów.

Zdaniem organu nadzoru, działając zgodnie z konstytucyjną zasadą legalizmu, Rada może ustanowić stypendium za osiągnięcia w sporcie w oparciu o normę wywiedzioną z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, która precyzuje zapisy normy ogólnej zawarte w art. 18 ust. 2 pkt. 14a ustawy o samorządzie gminnym.

Badając legalność przedmiotowej uchwały Wojewoda Dolnośląski ocenił m.in. kompleksowość realizacji wskazanej normy kompetencyjnej stanowiącej podstawę działania Rady. Ustalił, że Rada w treści uchwały nie określiła zasad i trybu pozbawiania stypendiów za osiągnięcia sportowe oraz ich rodzajów i wysokości, a stanowiła wyłącznie w zakresie przesłanek uzasadniających jego przyznanie. A przecież, ustanawiając stypendia sportowe zobowiązana była wypełnić normę kompetencyjną w sposób kompleksowy, pełny.

Zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu.

W kwestionowanej przez organ nadzoru uchwale Rada Miejska w Ścinawie powinna określić szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie, czyli stypendiów dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Rada stanowiąc w powyższym zakresie zobowiązana była wziąć pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Zatem, zdaniem organu nadzoru, Rada normując kwestię stypendiów sportowych zobowiązana była do dokonania kompleksowej regulacji zgodnie z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, który zobowiązuje organy stanowiące samorządu terytorialnego nie tylko do określenia trybu przyznawania, ale także trybu pozbawiania stypendiów za osiągnięte wyniki sportowe.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska przesłała uchwałę z dnia 25 września 2012 r., nr XLV/175/12 zmieniającą zaskarżoną uchwałę w ten sposób, że uwzględniono zarzuty skargi.

Pismem z dnia 16 listopada 2012 r. Wojewoda Dolnośląski podtrzymał jednak skargę z uwagi na to, że w objętym zaskarżeniem zakresie uchwała była wykonywana.

W dniu 13 lutego 2013 r., na rozprawie, pełnomocnik Wojewody Dolnośląskiego zmienił zakres zaskarżenia uchwały wnosząc o wykreślenie z § 2 ust. 2 załącznika do uchwały słów „za szczególne osiągnięcia sportowe”.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Na podstawie art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Według art. 1 § 2 powołanej ustawy, kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

W myśl art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270), dalej p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia takiego faktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem ust. 4 powołanego wyżej artykułu – w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z.Kmieciak, M.Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102).

W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady 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, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

W granicach ustawowego upoważnienia nie mieści się natomiast § 1 ust. 2 we fragmencie „są zameldowani i” załącznika do zaskarżonej uchwały.

Podkreślenia wymaga, że „zameldowanie” nie wyznacza przynależności do wspólnoty samorządowej. Jego brak, nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej. Przynależność do wspólnoty samorządowej wyznacza natomiast „zamieszkanie”, które definiuje art. 25 k.c. stanowiąc, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Tymczasem, o zameldowaniu przesądza akt administracyjny, jakim jest decyzja wydana w tym przedmiocie.

Niedopuszczalne było zatem wprowadzenie przez Radę w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały nowego, pozaustawowego ograniczenia, w postaci wymogu zameldowania uczniów i studentów na obszarze gminy, jako warunku koniecznego do uzyskania prawa do stypendium. Zapis tej treści jest przede wszystkim sprzeczny z definicją wspólnoty samorządowej, którą w myśl art. 1 ust. 1 o samorządzie gminnym tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na okres zamieszkiwania. Godzi jednocześnie w zasadę równości wszystkich podmiotów wobec prawa, proklamowaną w art. 32 Konstytucji RP.

W kwestii pozostałych zarzutów powiedzieć należy, że Rada Miejska jako podstawę prawną podjęcia zaskarżonej uchwały wskazała jedynie art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, który upoważnia ją do podejmowania uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Słusznie zatem spostrzegł Wojewoda Dolnośląski, że w rozważanym przypadku uwzględnienia wymagają dodatkowo regulacje innego aktu normatywnego o charakterze powszechnie obowiązującym, a mianowicie ustawy o sporcie, która w art. 31 ust. 3 zawiera upoważnienie do określenia przez organ stanowiący, w drodze uchwały, m.in. szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Przy czym, art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, jako *lex specialis*, będzie miał zastosowanie przed użytą przez uchwałodawcę normą o charakterze ogólnym, reguluje bowiem konkretną, szczególną sytuację prawną ustanowienia okresowych stypendiów sportowych. Precyzuje normę zawartą w art. 18 ust. 2 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym, która dotyczy wszystkich stypendiów.

W ocenie Sądu, pominięcie wskazanych norm sprawia, że zaskarżona uchwała w pełni nie realizuje delegacji ustawowej przepisu art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, gdyż nie wszystkie jej elementy zostały w uchwale uwzględnione.

Przepis art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie należy interpretować nie tylko przy uwzględnieniu wykładni językowej ale i wykładni celowościowej i to w kontekście całego aktu prawnego, jakim jest ustawa o sporcie. Ustawodawca w przepisie tym nie sprecyzował szczegółowo kryteriów, jakie powinny być zachowane przez jednostkę samorządu terytorialnego przy wypełnianiu zawartej w nim delegacji ustawowej. Obowiązkiem jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli chce skorzystać z uprawnienia do ustanawiania i finansowania okresowych stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe, jest jednak kompleksowe określenie w drodze uchwały, szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1 i 2 biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy. Tymczasem, w zaskarżonej uchwale Rada nie uregulowała zasad i trybu pozbawiania stypendiów za osiągnięcia sportowe oraz ich rodzajów i wysokości, a stanowiła wyłącznie w zakresie przesłanek uzasadniających jego przyznanie. Nie wypełniła więc normy kompetencyjnej w sposób wyczerpujący, naruszając w tym względzie, jak słusznie zauważył organ nadzoru, również przepis § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Z tych przyczyn, na podstawie art. 147 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku.

Orzeczenie w pkt II sentencji wyroku znajduje uzasadnienie w art. 200 p.p.s.a.