



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/ 231 /10

Lublin, 2010-07- 21

Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały Nr LIX/404/2010 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania stypendiów sportowych w centrum Kultury Fizycznej i Sportu w Bełżycach.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn.zm.)

stwierdzam nieważność uchwały Nr LIX/404/2010 Rady Miejskiej w Bełżycach z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania stypendiów sportowych w centrum Kultury Fizycznej i Sportu w Bełżycach.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIX/404/2010 Rady Miejskiej w Bełżycach została doręczona organowi nadzoru w dniu 23 lipca 2010 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. z 2005r. Nr 155, poz. 1298 z późn. zm.).

Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu 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 (ust. 1).

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określa warunki i tryb przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów sportowych, o których mowa w ust. 1 (ust. 2).

Analiza treści wskazanego wyżej upoważnienia prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy ustawodawca nakazał obligatoryjnie objąć wszystkie kwestie będące przedmiotem upoważnienia. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów upoważnienia skutkuje brakiem

pełnej jego realizacji i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Wadliwość uchwały Nr LIX/404/2010 dotyczy nierespektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z powołanych wyżej przepisów, ponieważ Rada Miejska nie określiła warunków przyznawania stypendiów sportowych. Pod pojęciem „warunek” należy rozumieć czynnik, od którego uzależnione jest istnienie lub zajście czegoś (tak Słownik Języka Polskiego, wyd. PWN). W niniejszej sprawie ustawodawca zobowiązał radę gminy do uwzględnienia (przy określaniu warunków) tych wysokich wyników sportowych w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym, które predestynują zawodnika do stypendium.

Uchwała podjęta na podstawie cytowanego wyżej art. 35 ust. 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze gminy Bełżyce.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Tymczasem zgodnie z brzmieniem § 3 załącznika do przedmiotowej uchwały stypendium sportowe może być przyznawane zawodnikowi, który:

- a) uprawia dyscyplinę sportu zaliczaną do programu Igrzysk Olimpijskich lub Igrzysk Paraolimpijskich oraz Mistrzostw Świata, Europy i Polski,
- b) reprezentuje Polskę lub macierzysty klub sportowy na zawodach sportowych.

Wśród kryteriów przyznawania stypendium dla zawodników Rada nie wskazała „wysokich wyników”, od uzyskania których zależy przyznanie stypendium sportowego. Nie wiadomo bowiem, czy zawodnik, który zajął np. czwarte miejsce osiągnął tym samym wysoki wynik we współzawodnictwie sportowym i czy z tego tytułu przysługuje mu stypendium. Regulacja § 3 wprowadza uznaniowość organu stosującego tak ustanowione prawo.

Podkreślić zatem należy, sposób określenia przez Radę warunków przyznawania stypendium nie daje odpowiedzi na pytanie jakie wysokie wyniki sportowe uprawniają zawodnika do otrzymania stypendium.

Tymczasem z delegacji art. art. 35 ust. 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym wynika, iż to uchwała powinna wskazywać jasne i precyzyjnie określone warunki, od których spełnienia będzie uzależnione przyznanie stypendium.

Organ stanowiący winien zatem określić w sposób precyzyjny warunki (zasady) ich przyznawania, czyli doprecyzować za jakie konkretnie osiągnięcia sportowe stypendium przysługuje.

Reasumując, prawidłowe wykonanie upoważnienia ustawy wymaga określenia przez Radę Miejską warunków ich przyznawania. Tylko w takiej sytuacji delegacja ustawowa jest spełniona. W innym wypadku uchwała jest ułomna. Wadliwość ta jest tego rodzaju, że prowadzi do istotnego naruszenia prawa. Oznacza bowiem w praktyce, że przez okres obowiązywania uchwały potencjalni adresaci uchwały nie znają przesłanek warunkujących przyznanie stypendium.

Postanowienia uchwały mają normować wyczerpująco wszystkie kwestie przekazane w upoważnieniu prawodawcy.

Zakwestionowanie części uchwały wobec braku wyczerpującego unormowania materii poddanej prawu miejscowemu wyłącza możliwość pozostawienia w obrocie pozostałej części.

Stosownie do powyższego stwierdzić należy, że niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym stanowi naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto, przedmiotowa uchwała dotknięta jest także innymi wadami prawnymi.

Zgodnie z treścią § 1 załącznika do przedmiotowej uchwały stypendia sportowe mają na celu wspieranie rozwoju młodzieży szczególnie uzdolnionej sportowo, zrzeszonej i reprezentującej barwy CKFiS Bełżyce, działających na terenie miasta Bełżyce.

Jak wynika z przytoczonej regulacji stypendia sportowe mogą być przyznane jedynie zawodnikom zrzeszonym w CKFiS Bełżyce.

Stanowi o tym także tytuł uchwały („...w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania stypendiów sportowych w centrum Kultury Fizycznej i Sportu w Bełżycach”) jak również § 2 załącznika do uchwały. Zgodnie z jego brzmieniem środki finansowe przeznaczone na stypendia sportowe planowane są corocznie w budżecie CKFiS Bełżyce. Wysokość środków uzależniona jest od możliwości budżetowych CKFiS Bełżyce w ramach środków finansowych przeznaczonych na działalność poszczególnych klubów sportowych (§ 2 ust. 1). Przyznawanie, wstrzymywanie, wznowienie wypłaty i cofanie stypendium sportowego należy do kompetencji Dyrektora CKFiS Bełżyce (§ 2 ust. 2).

Takie określenie kręgu zawodników uprawnionych do otrzymania przedmiotowego stypendium jest sprzeczne z art. 4 ust. 1, art. 3 pkt 5 oraz art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym a także z art. 7 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W rozumieniu ustawy o sporcie kwalifikowanym zawodnikiem jest osoba uprawiająca określoną dyscyplinę sportu i posiadająca licencję zawodnika uprawiającą do uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym (art. 3 pkt 5 tej ustawy). Licencję zawodnika może posiadać zarówno osoba zrzeszona w klubie sportowym, jak i niezrzeszona.

Kluby sportowe, zawodnicy zrzeszeni w klubach sportowych oraz zawodnicy niezrzeszeni mogą być uczestnikami współzawodnictwa sportowego (art. 4 ust. 1 w/w ustawy).

Z treści przytoczonych przepisów ustawy wynika jednoznacznie, że stypendia sportowe mogą być przyznane nie tylko zawodnikom zrzeszonym w klubach sportowych, ale także zawodnikom niezrzeszonym.

Rada gminy nie może zatem uzależnić przyznania zawodnikowi (mieszkańcowi tej gminy) stypendium sportowego od jego przynależności do klubu sportowego, a co więcej do konkretnego, wskazanego w uchwale klubu (CKFiS Bełżyce).

Wskazanymi wyżej regulacjami Rada Miejska w Bełżycach wprowadziła bezprawne zróżnicowanie sytuacji prawnej zawodników zrzeszonych w CKFiS Bełżyce i zawodników niezrzeszonych, przyznając prawo ubiegania się o stypendium tylko tym pierwszym.

W świetle tych regulacji zawodnicy - mieszkańcy gminy Bełżyce, niezrzeszeni w klubach sportowych nie mogą ubiegać się o takie stypendium.

Nie ulega wątpliwości, iż są to regulacje sprzeczne z przywołanymi wyżej przepisami ustawy o sporcie kwalifikowanym. O przyznaniu i wypłacie stypendium może decydować jedynie fakt osiągania wysokich wyników we współzawodnictwie sportowym i przynależność do lokalnej wspólnoty samorządowej.

Kwestia przynależności klubowej lub jej zmiany w żadnej mierze nie może determinować wypłaty stypendium sportowego.

Powyższe przesądza również o wadliwości innych zapisów regulaminu np. § 6 ust. 4, zgodnie z którym Dyrektor CKFiS Bełżyce zawiesza wypłatę stypendium w okresach bez rozgrywkowych i bez treningowych w danym klubie (okresy między rundowe), może wstrzymać wypłacanie stypendium w przypadku gdy zawodnik zaniedbuje realizację programu szkolenia sportowego przyjętego przez dany klub (§ 7 ust. 1 lit. a).

Kwestia przynależności klubowej nie może w ocenie organu nadzoru determinować wypłaty, wstrzymania czy też cofnięcia stypendium sportowego.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza także orzecznictwo sądowoadministracyjne (wyrok WSA w Lublinie z 29 maja 2008 r., II SA/Lu 282/08).

Zgodnie z brzmieniem § 6 ust. 3 załącznika do uchwały wysokość stypendium uzależniona jest od osiągnięć sportowych zawodnika.

Jak wynika z treści powyższego przepisu nie określa on kryteriów, których stopień spełnienia można ustalić. Tym samym nie może on stanowić podstawy do różnicowania wielkości stypendium sportowego. Należy też jednoznacznie stwierdzić, że brak takich kryteriów w całej uchwale Rady Miejskiej w Bełżycach.

Jak stanowi § 2 ust. 2 Regulaminu przyznawanie, wstrzymywanie, wznowienie wypłaty i cofanie stypendium sportowego należy do kompetencji Dyrektora CKFiS Bełżyce.

Wniosek o przyznanie stypendium sportowego adresowany do Dyrektora CKFiS w Bełżycach należy złożyć w Biurze CKFiS Bełżyce ul. Zamkowa 47 (§ 4 ust. 3).

Od decyzji Dyrektora CKFiS Bełżyce przysługuje odwołanie do Burmistrza Bełżyc (§ 4 ust. 5).

Do postępowania o przyznanie stypendium, jako postępowania administracyjnego w zakresie rozpatrywania indywidualnych spraw, będą miały zastosowanie przepisy Kpa.

Zgodnie z treścią art. 104 § 1 Kpa organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (art. 104 § 2).

Zgodnie z ustawowym upoważnieniem z art. 35 ust. 2 ustawy o sporcie kwalifikowanym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa jedynie warunki, tryb przyznawania, wstrzymywania i pozbawiania stypendiów. W ocenie organu nadzoru ustalenie w uchwale, iż organem właściwym do wydawania decyzji w sprawie przyznawania, wstrzymywania, wznowienia wypłaty i cofania stypendium sportowego należy do kompetencji Dyrektora CKFiS Bełżyce nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach i zostało podjęte z przekroczeniem ustawowego upoważnienia z art. 35 ust. 2 ustawy.

Jak stanowi art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał (art. 31 ust. 2 pkt 2).

Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 39 ust. 1 u.s.g.)

Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 (art. 39 ust. 4 u.s.g.).

Ustawodawca w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym zezwolił radzie gminy na udzielenie upoważnienia organowi wykonawczemu jednostki pomocniczej oraz organowi jednostek podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 tej ustawy, do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Art. 9 ust. 1 stanowi, że w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Rada gminy władna jest więc podjąć uchwałę upoważniającą organy podmiotów wymienionych w tym przepisie do załatwiania określonych indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Chodzi tu o sprawy ściśle oznaczone, określone w sposób jednoznaczny treścią uchwały rady i przede wszystkim dostosowane do zadań danej jednostki lub podmiotu, a wynikających z postanowień ustawy

o samorządzie gminnym, ustaw szczególnych regulujących byt prawny danej jednostki lub podmiotu.

Na mocy uchwały wydanej na podstawie art. 39 ust. 4 u.s.g. podmiot upoważniony staje się organem właściwym rzeczowo, miejscowo i funkcjonalnie do załatwiania spraw w określonym zakresie i jednocześnie wydaje on decyzje administracyjne w imieniu własnym a nie burmistrza gminy.

Od decyzji wydanej przez wójta lub organ, o którym mowa w ust. 4, służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 39 ust. 4 u.s.g.).

W świetle powyższych regulacji za niezgodne z prawem należy uznać również zapis § 4 ust. 5 załącznika do uchwały, zgodnie z którym od decyzji Dyrektora CKFiS Bełżyc przysługuje odwołanie do Burmistrza Bełżyc.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIX/404/2010 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski
Genowefa Tokarska

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Bełżyc
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej
w Bełżycach