



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 grudnia 2022 r.

Poz. 8034

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.956.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/704/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2022 r. w sprawie stypendiów sportowych w części:

- § 2 Regulaminu określającego szczegółowe zasady przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych finansowanych z budżetu Miasta Racibórz oraz ich rodzaje i wysokość, stanowiącego załącznik do uchwały (dalej jako: Regulamin), w zakresie sformułowania *na realizację programu szkolenia, udział we współzawodnictwie sportowym oraz*, § 6 ust. 3 Regulaminu w zakresie sformułowania: *oraz oświadczenie o pobieraniu stypendium z innych źródeł* i poprzedzającego go przecinka oraz § 6 ust. 4 Regulaminu w zakresie sformułowania: *oraz wzór sprawozdania z realizacji programu szkolenia sportowego*, § 6 ust. 5 pkt 2, § 7 Regulaminu, a także § 10 ust. 1 pkt 4, 6 i ust. 3 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 31 ust. 1 i 3 oraz art. 2 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1599 z późn. zm.) – dalej jako: „ustawa”,

- § 10 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, jako niezgodnej z art. 31 ust. 3 ustawy w związku z art. 9 z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138) i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2022 r. Rada Miasta Racibórz przyjęła uchwałę Nr XLIX/704/2022 w sprawie stypendiów sportowych.

Przepisem § 1 uchwały Rada Miasta określiła szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, finansowanych z budżetu Miasta Racibórz, w formie Regulaminu, stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały.

Przepisem § 2 Regulaminu Rada postanowiła, że: *Stypendium przyznaje się zawodnikowi na realizację programu szkolenia, udział we współzawodnictwie sportowym oraz jako wyraz uznania dla prezentowanego poziomu i osiągniętych wyników sportowych, a także potencjału dalszego rozwoju.*

Unormowaniami § 6 Rada Miasta uregulowała tryb składania wniosków o przyznanie stypendium w ramach którego:

- wprowadziła wymóg zawarcia we wniosku między innymi *oświadczenia o pobieraniu stypendium z innych źródeł* (§ 6 ust. 3 Regulaminu),

- upoważniła Prezydenta Miasta Racibórz do określenia w drodze wzoru sprawozdania z realizacji programu szkolenia sportowego (§ 6 ust. 4 Regulaminu),

- wprowadziła wymóg dołączenia do wniosku ramowego programu szkolenia sportowego zawodnika na rok pobieranego stypendium uwzględniający: plan treningów, uczestnictwo w zgrupowaniach, zawodach

z określeniem docelowej imprezy, potwierdzony przez klub zrzeszający zawodnika lub właściwy polski związek sportowy (§ 6 ust. 5 pkt 2 Regulaminu).

Przepisem § 7 Regulaminu Rada Miasta zobowiązała zawodnika do złożenia sprawozdania z realizacji programu szkolenia sportowego potwierdzonego przez władze klubu, na formularzu, o którym mowa w § 6 ust. 4, po upływie każdego kwartału, do 15. dnia kolejnego miesiąca.

Następnie Rada przepisem § 10 Regulaminu unormowała przypadki pozbawienia uhonorowanego zawodnika przyznanego mu stypendium,

a) jeżeli w okresie jego pobierania m.in.:

- popełnił przestępstwo z winy umyślnej, którego popełnienie stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu (ust. 1 pkt 2),

- zaprzestał realizacji ramowego programu szkolenia sportowego (ust. 1 pkt 4),

- nie złożył sprawozdania, o którym mowa w § 7 (ust. 1 pkt 6),

b) jeżeli po upływie okresu, o którym mowa w ust. 2 zawodnik nie wróci do realizacji programu szkolenia sportowego (ust. 3).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała we wskazanym powyżej zakresie została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie stypendiów sportowych dla osób fizycznych stanowi przepis art. 31 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie. Zgodnie z jego brzmieniem jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (ust. 1). 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 (ust. 3).

Z treści powyższej normy kompetencyjnej wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając powyższe zasady i tryb przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych odnosi je do ustawowo i ściśle określonej grupy podmiotów, a także z ściśle i ustawowo określonego powodu. Zgodnie z wolą ustawodawcy grupę tę mają stanowić osoby fizyczne osiągające określony wynik sportowy.

Powyższe oznacza, że przepisy uchwały dotyczącej stypendiów sportowych muszą obejmować zakresem swych regulacji wszystkie osoby fizyczne zamieszkujące na terenie danej jednostki terytorialnej, tu: Gminy Racibórz, które osiągnęły we wskazanym przez Radę okresie, określony wynik sportowy, w jednej z uznanych przez Gminę dyscyplin sportowych.

Tym samym Rada Miasta, określając zasady przyznawania stypendiów sportowych w żaden sposób nie może korygować ustawowo określonego katalogu podmiotowego. Nie może ona odmiennie postanawiać, niż sam ustawodawca, i przewidywać takie rozwiązania uchwały, które powodowałyby że do kręgu tych podmiotów, zamiast osób fizycznych – mieszkańców gminy, będzie należała ściśle reglamentowana grupa zawodników – objętych programem szkolenia sportowego – co dodatkowo ma być potwierdzone przez klub sportowy zrzeszający zawodnika lub właściwy polski związek sportowy.

Ustawa o sporcie, wchodząc w życie, przepisem art. 93 uchyliła obowiązujące wcześniej ustawy: o kulturze fizycznej, z wyjątkiem jej art. 43 oraz ustawę o sporcie kwalifikowanym. Nowa ustawa odformalizowała prowadzenie działalności sportowej. W obecnym stanie prawnym brak dotychczasowego podziału sportu, ustawodawca nie definiuje już pojęcia zawodnika, a jeśli się nim posługuje, to w bardzo wąskim zakresie. Z całą pewnością zaś nie używa go dla określenia zakresu podmiotowego przepisu art. 31 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie. W nowej ustawie przy określeniu beneficjentów stypendiów sportowych zamiast „zawodników” pojawiają się „osoby fizyczne” osiągające – już nie wysokie – ale wskazane przez gminę – wyniki sportowe.

I to właśnie wynik sportowy ma być jedyną przesłanką przesądzającą o przyznaniu stypendium sportowego osobie fizycznej. Stypendium, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy ma bowiem charakter finansowy i jest formą uhonorowania zawodnika za „fakty dokonane” – za uzyskanie przez niego określonych osiągnięć

sportowych – to jest uzyskanie konkretnego wyniku sportowego. Celem stypendium nie jest natomiast – tak jak przyjęła to Rada Miasta w § 2 Regulaminu Rada Miasta Racibórz - finansowanie przyszłej sportowej działalności zawodnika to jest – realizacji przez niego *programu szkolenia*, czy też jego *udział we współzawodnictwie sportowym*. Tym samym regulacja § 2 Regulaminu, w zakresie w jakim Rada postanowiła, że stypendium jest świadczeniem „celowym” przyznawanym *zawodnikowi na realizację programu szkolenia* oraz na *udział we współzawodnictwie sportowym*, stoi w sprzeczności z art. 31 ust. 1 ustawy wymagającym przyznania osobom fizycznym okresowych stypendiów sportowych *za osiągnięte wyniki sportowe*. W konsekwencji powyższego za niezgodne również z tym przepisem należy uznać pozostałe regulacje tej uchwały, które stanowią potwierdzenie powyższej reguły, a także jej realizację, to jest:

- § 6 ust. 4 Regulaminu – którym Rada Miasta upoważniła Prezydenta Miasta Racibórz do określenia w drodze wzoru sprawozdania z realizacji programu szkolenia sportowego,

- § 6 ust. 5 pkt 2 Regulaminu – którym Rada Miasta wprowadziła wymóg dołączenia do wniosku ramowego programu szkolenia sportowego zawodnika na rok pobieranego stypendium uwzględniający: plan treningów, uczestnictwo w zgrupowaniach, zawodach z określeniem docelowej imprezy, potwierdzony przez klub zrzeszający zawodnika lub właściwy polski związek sportowy,

- § 7 Regulaminu Rada Miasta zobowiązała zawodnika do złożenia sprawozdania z realizacji programu szkolenia sportowego potwierdzonego przez władze klubu, na formularzu, o którym mowa w § 6 ust. 4, po upływie każdego kwartału, do 15. dnia kolejnego miesiąca

Dodatkowo odnosząc się do treści § 6 ust. 5 pkt 2 i § 7 Regulaminu, należy stwierdzić, że wymóg potwierdzenia programu szkolenia sportowego zawodnika przez klub zrzeszający zawodnika lub właściwy polski związek sportowy, a także potwierdzenie sprawozdania z realizacji tego programu przez klub prowadzi do zawężenia grupy uprawnionych podmiotów do zawodników zrzeszonych lub trenujących w klubie sportowym, co nie znajduje uzasadnienia w art. 31 ust. 1 w związku z art. 2 ust. 1 i 1a ustawy. Definicja sportu zawarta w art. 2 ust. 1 i 1a ustawy o sporcie została sformułowana jako: wszelkie formy aktywności fizycznej, które poprzez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach, jak również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego.

Wobec takiego brzmienia przepisów ustawy, powyższe rozwiązania uchwały, powodują więc niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie grupy profesjonalnych zawodników, na tle osób fizycznych uprawiających ten sport doraźnie. To zaś jest sprzeczne z celem ustawy o sporcie oraz konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

W konsekwencji powyższego za niezgodne z prawem należy uznać również unormowania § 10 ust. 1 pkt 4 i 6 oraz ust. 3 Regulaminu. Przepisy te z brakiem realizacji programu szkolenia sportowego lub brakiem przedłożenia sprawozdania z jego realizacji wiążą skutek w postaci pozbawienia zawodnika przyznanego mu stypendium sportowego. Skoro w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest, aby przesłanką decydującą o przyznaniu stypendium była okoliczność obejmująca zdarzenie przyszłe – którym jest realizacja programu szkoleniowego, to jej niespełnienie nie może być przesłanką decydującą o pozbawieniu stypendium.

W kontekście powyższych rozważań należy stwierdzić również nieważność § 6 ust. 3 Regulaminu, którym Rada Miasta wprowadziła wymóg zawarcia we wniosku między innymi *oświadczenia o pobieraniu stypendium z innych źródeł*. Biorąc pod uwagę, że jedyną przesłanką uzasadniającą przyznanie stypendium jest osiągnięcie określonego wyniku sportowego, a tym samym stypendium to nie jest żadną formą pomocy materialnej, fakt pobierania przez zawodnika stypendium z innych źródeł, nie może w żaden sposób przesądzać o weryfikacji uprawnienia wnioskodawcy i pływać na jego przyznanie lub nie – albowiem narusza to art. 31 ust. 1 i 3 ustawy.

Analizując przesłanki określone § 10 Regulaminu skutkujące pozbawieniem zawodnika prawa pobierania stypendium należy zakwestionować również tę określoną w ustępie 1 pkt 2 ww. przepisu. Zgodnie z jego treścią: *Zawodnika pozbawia się stypendium, jeżeli w okresie jego pobierania:*

2) *popelnił przestępstwo z winy umyślnej, którego popełnienie stwierdzono prawomocnym wyrokiem sądu,*

W ocenie organu nadzoru przesłanka popełnienia przestępstwa z winy umyślnej narusza art. 2 Konstytucji RP z powodu nieokreśloności prawa. W obecnie obowiązującym prawie karnym nie ma bowiem takiego pojęcia jak: „przestępstwo z winy umyślnej”. Przepis art. 9 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks

karny posługuje się pojęciem czynu zabronionego popełnionego umyślnie – przez który rozumie czyn zabroniony, w którym sprawca ma zamiar jego popełnienia, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi. Pojęcie czynu zabronionego popełnionego umyślnie nie jest jednak tożsame z pojęciem – „przestępstwo popełnione z winy umyślnej – znanym na gruncie art. 6 nieobowiązującej już ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny. Tym samym należy stwierdzić, że pojęcie, którym posługuje się Rada w kwestionowanym przepisie uchwały, jest terminem nieweryfikowalnym w aktualnym stanie prawnym, a tym samym również narusza art. 2 Konstytucji RP, co skutkuje stwierdzeniem nieważności § 10 ust. 1 pkt 2 Regulaminu.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Należy stwierdzić, że przepis § 10 ust. 1 pkt 2 Regulaminu został sformułowany w sposób niejasny i nieprecyzyjny, co stanowi istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru przepis ten powodu swej nieokreśloności, nie może wywoływać jakichkolwiek egzekwowalnych skutków prawnych. Odwoływanie się w uchwale do przestępstw nieistniejących na gruncie Kodeksu karnego jest zupełnie nieuzasadnione, albowiem przestępstwa takie nie zostaną popełnione, a tym bardziej nie zostaną nigdy potwierdzone prawomocnym wyrokiem sądu.

W dniu 2 grudnia 2022 r. do organu nadzoru wpłynęły wyjaśnienia znak PKT.423.6.2022 PKT.KW-0403/22, w których wskazano, iż *W naszej ocenie wykreślenie zapisu „na realizację programu szkolenia, udział we współzawodnictwie sportowym oraz” zmienia charakter na typowy dla zapisów spotykanych w uchwałach dotyczących nagród sportowych.* W odniesieniu do powyższego należy zauważyć, że stypendium sportowe przyznawane na podstawie przepisu art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie udzielane jest za już osiągnięte wyniki sportowe. Zatem Rada nie może określać na co ma zostać ono przeznaczone. Ponadto w przedmiotowych wyjaśnieniach wskazano, iż *W uzasadnieniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania jest obszerny fragment dotyczący nagród sportowych, a nie stypendiów, choć przedmiotem postępowania jest uchwała w sprawie stypendiów sportowych.* Organ nadzoru wyjaśnia, iż nastąpiła zwykła omyłka pisarska. Należy podkreślić, że pomimo popełnienia oczywistej omyłki pisarskiej, argumentacja wskazana w tymże uzasadnieniu jest prawidłowa. Nie sposób natomiast odnieść się do fragmentu wyjaśnień, iż *Nie zgadzamy się również z obszernym fragmentem wspomnianego uzasadnienia, w którym pojawia się teza: „że celem stypendium nie jest natomiast finansowanie przyszłej sportowej działalności zawodnika to jest – realizacji przez niego programu szkolenia oraz na udział we współzawodnictwie sportowym”,* ze względu na brak wskazania, dlaczego Gmina nie zgadza się z przytoczonymi zarzutami. W związku z powyższym przedmiotowe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r.,

sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że ww. regulacje uchwały Nr XLIX/704/2022 Rady Miasta Racibórz z dnia 26 października 2022 r. w sprawie stypendiów sportowych, istotnie naruszają prawo, co czyni stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz