

Gorzów Wlkp., dnia 14 stycznia 2012 r.

NK-I.4131.10.2012.AHor

Rada Powiatu Zielonogórskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), **stwierdzam nieważność** Uchwały nr XIII/111/2011 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 8 grudnia 2011r. w sprawie określenia szczegółowych zasad oraz trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 grudnia 2011 r. Rada Powiatu Zielonogórskiego podjęła uchwałę nr XIII/111/2011 w sprawie określenia szczegółowych zasad oraz trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 grudnia 2011r.

Na wstępie należy zaznaczyć, że jest to już druga uchwała Rady Powiatu Zielonogórskiego w sprawie stypendiów dla sportowców podjęta z naruszeniem prawa. Wojewoda Lubuski rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-I.4131.376.2011.AHor z dnia 31 października 2011 r. stwierdził nieważność Uchwały nr XI/91/2011 z dnia 30 września 2011 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania stypendiów Starosty Zielonogórskiego dla Sportowców. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia zostały wyjaśnione motywy jego podjęcia oraz szczegółowo opisano rodzaje i charakter naruszeń przepisów prawa. W badanej uchwale nr XIII/111/2011 Rada nie wyeliminowała jednak wszystkich błędów z poprzedniej uchwały.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna uchwały nr XIII/111/2011 prowadzi do wniosku, iż akt ten w istotny sposób narusza prawo, tj. art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.).

Podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały w sprawie stypendiów sportowych stanowi przepis art. 31 ust. 3 o sporcie, zgodnie z którym „*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*”.

Organ jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany uwzględnić wszystkie elementy zawarte w przepisie upoważniającym. Wskazany wyżej przepis ustawy jest normą o charakterze iuris cogentis i zawiera jednocześnie upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Z uwagi na to uregulowania wydawanego na jego podstawie aktu prawnego powinny być sformułowane w taki sposób, aby kompleksowo wypełniały zakres przekazanych przez ustawodawcę uprawnień. Niespełnienie natomiast którejkolwiek z przesłanek w nich zawartych skutkuje nieważnością uchwały.

W § 2 ust. 1 i 2 badanej uchwały Rada, wprawdzie lakonicznie, ale określiła kryteria przyznawania stypendiów sportowych. Jednakże w opinii organu nadzoru przedmiotowa

uchwała w dalszym ciągu nie wyczerpuje w pełni dyspozycji przepisu art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Przyjęte przez Radę postanowienia nie określają bowiem rodzajów i wysokości stypendiów sportowych. W § 5 ust. 1 Rada wskazała jedynie, że „Wysokość stypendiów uzależniona jest od wielkości środków finansowych zabezpieczonych w uchwale budżetowej na dany rok i ustalana corocznie przez Zarząd Powiatu Zielonogórskiego”. Rada nie tylko nie ustanowiła rodzajów stypendiów, lecz nie określiła nawet górnej granicy wysokości stypendium. W związku z tym brak jest jakiegokolwiek punktu odniesienia, w oparciu o który byłoby możliwe wartościowanie nagradzanych dokonań sportowych.

Rada wskazała, że ostateczna wysokość stypendiów będzie uzależniona od zabezpieczonych na ten cel środków w budżecie, a w całej uchwale nie zamieściła żadnych przesłanek, od zaistnienia których uzależnione byłoby przyznanie stypendium w określonej wysokości. W ten sposób Rada nie posłużyła się żadnym kryterium ocennym pozwalającym na prawidłowe przyznawanie stypendiów, czym w istocie pozbawia unormowania przedłożonego aktu również kolejnego obligatoryjnego elementu uchwały, a mianowicie zasad przyznawania stypendiów. Z literalnego brzmienia art. 31 ust. 3 ustawy wynika, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wypełniając delegację ustawową, bierze pod uwagę: znaczenie danego sportu dla danej gminy oraz osiągnięty wynik sportowy - i dopiero w odniesieniu do tych czynników określa szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów, nagród i wyróżnień. Zatem wysokość stypendiów powinna być uzależniona od znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego, jak również od osiągniętego wyniku sportowego i powinno to zostać określone w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o sporcie po raz pierwszy wprowadziła warunkowanie wysokości stypendiów od znaczenia danego sportu oraz od osiągniętego wyniku sportowego. Poprzednie uregulowanie tej kwestii nie przewidywało konieczności takich unormowań, pozostawione to było uznaniu organów przyznających dane nagrody i stypendia. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż celem wprowadzenia warunkowania wysokości stypendiów było jasne określenie w uchwale, jakie stypendium może uzyskać dany zawodnik osiągając określony wynik sportowy, wiedząc przy tym jakie znaczenie dla jednostki samorządu terytorialnego ma dany sport.

Podkreślić należy, że zgodnie z aktualnym stanem prawnym tylko organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma możliwość stanowienia o wysokości stypendiów i nagród, które są przyznawane na podstawie zawartych w uchwale zasad i trybu. Niezgodny z prawem jest więc również zapis, według którego Zarząd Powiatu Zielonogórskiego miałby ustalać corocznie wysokość stypendiów. Swoje uprawnienie do określenia wysokości stypendiów Rada przekazała Zarządowi Powiatu. Właściwa wysokość stypendium zatem będzie znana jedynie Zarządowi i to dopiero na końcowym etapie przyznawania stypendiów, jest ona bowiem zależna w istocie od ilości stypendystów oraz od wielkości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Powiatu. Sytuacja taka w świetle unormowań ustawowych i przyznanej organowi stanowiącemu delegacji nie może mieć miejsca. Jak wcześniej podniesiono uchwała w powyższej materii jest aktem prawa miejscowego, co stawia przed organem ją stanowiącym określone wymogi w zakresie formułowanych w niej norm. Normy te muszą być przede wszystkim znane ich adresatom. Wysokość stypendium zatem powinna zostać określona precyzyjnie w uchwale - bądź przez wskazanie kwoty, jaką otrzyma osoba uprawniona za swoje osiągnięcia, bądź przez określenie sposobu jej wyliczenia. Jednakże wartości, które posłużą temu wyliczeniu muszą być możliwe do ustalenia przez każdego adresata tej uchwały i to na każdym etapie jej obowiązywania i stosowania. Kompetencje w tym zakresie w myśl w/w delegacji ustawowej przysługują oczywiście wyłącznie organowi stanowiącemu, który nie może ich przekazać innemu organowi. Tymczasem w przedmiotowej sprawie zachodzi *sui generis* subdelegacja przyznanych mocą ustawy kompetencji prawotwórczych dla Zarządu Powiatu Zielonogórskiego, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne (por.

wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46). Tak jak nie jest dopuszczalne w państwie prawnym zamieszczanie w rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, upoważnienia do podejmowania określonych działań przez inny podmiot i wyposażanie go w kompetencje wykonawcze, tak też nie jest to dopuszczalne w uchwałach organów samorządu terytorialnego. Jeżeli bowiem akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa, określa organ właściwy do wydania tego aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści, to regulacja na poziomie aktu wykonawczego nie może przekazywać powierzonych ustawą kompetencji innym podmiotom. Nie może ich również upoważnić do uściślenia, czy syntetyzowania przepisów (por. wyrok NSA 9 marca 1994 r., sygn. akt II SA 1373/93 Prokuratura i Prawo 1995/5/61; wyrok NSA z 23 października 1992 r., sygn. akt II SA/Wr 1057/92 ONSA 1992/3-4/94, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 3 listopada 2008 roku, sygn. akt IV SA/GL 456/08, publikowany w bazie orzeczeń). Przekazanie przez Radę jej uprawnień Zarządowi należy więc uznać za niezgodne z prawem.

Uregulowania zawarte w uchwale na XIII/111/2011 nie są wystarczające żeby można było uznać, iż Rada wypełniła w tym zakresie delegację ustawową określoną w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Powszechnie obowiązujący charakter norm prawnych zawartych w aktach prawa miejscowego zobowiązuje Radę do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, a także realizacji delegacji ustawowej w sposób precyzyjny i ścisły. Organ nadzoru w tej kwestii podziela stanowisko przedstawione w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Gl 629/06, iż za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji. Przedmiotowa uchwała nie może pozostać w obrocie prawnym, bowiem nie realizuje w pełni delegacji ustawowej z w/w przepisu. Wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP) a to oznacza, że jeśli przepis określa jakieś obowiązki tej władzy, to jest ona zobowiązana do ich wykonywania. Jeśli ustawa zobowiązuje radę do uregulowania w uchwale określonych kwestii to rada nie może się uchylać od tego prawnego obowiązku (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 kwietnia 2008 r., II OSK 198/08).

Mając na względzie powyższe, stwierdzenie nieważności w całości uchwały nr XIII/111/2011 Rady Powiatu Zielonogórskiego jest konieczne i uzasadnione.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymują:

1. adresat
2. a/a
3. redakcja Dziennika Urzędowego.

duo 11.01.2012 v.
Adrian Horoszkó
radca prawny
R-ZG-G-345
11.01.12

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Teresa Kozmarek
Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli