URZĄD GMINY W ŻYRAKOWIE
Wpł. dn. 08. 04. 2022
L.dz. 5181
Podpis .....

WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2021-04-06

P.II. 4131.2.90.2022

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXIV/390/22 Rady Gminy Żyraków z dnia 28 lutego 2022 r. w sprawie okresowych stypendiów sportowych finansowanych ze środków budżetu Gminy Żyraków.

UZASADNIENIE

W dniu 28 lutego 2022 r. Rada Gminy w Żyrakowie podjęła uchwałę Nr XXXIV/390/22 w sprawie okresowych stypendiów sportowych finansowanych ze środków budżetu Gminy Żyraków.

Możliwość udzielania przez jednostki samorządu terytorialnego stypendiów oraz nagród i wyróżnień sportowcom uzyskującym wysokie osiągnięcia we współzawodnictwie sportowym przewiduje obecnie ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2020 r., poz. 1133).

Stosownie do zawartej w art. 2 ust. 1 ustawy definicją, sportem są wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach.

Zgodnie z treścią art. 31 ustawy o sporcie:

1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.

2. Stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym mogą być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek.

3. 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.

Ustalając zatem zasady przyznania stypendium w oparciu o przepis art. 31 ust. 3 obowiązkiem organu jest przede wszystkim określenie dyscyplin sportu, które mają znaczenie dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Takimi dyscyplinami mogą być na przykład dyscypliny o ugruntowanej tradycji lokalnej, czy ponadlokalnej, cieszące się popularnością wśród mieszkańców, co z oczywistych względów wpisywałoby się w realizację zadania własnego, polegającego na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi sportu (art. 27 ust. 1 ustawy). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 kwietnia 2019 r. sygn.akt: I OSK 1623/17, może to nastąpić albo poprzez wskazanie określonej dyscypliny sportowej (dyscyplin sportowych) albo w sposób bardziej ogólny np. poprzez wskazanie na lekką atletykę, sporty zimowe, i.t.p. Przedmiotowa uchwała nie zawiera zapisów, z których po pierwsze wynikałoby jakie dyscypliny sportu uznano za mające znaczenie dla gminy, a po wtóre nie zawiera żadnego uzasadnienia w tej kwestii. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 16 kwietnia 2021 r., sygn.akt: II SA/Łd 911/20 wyraził jednoznaczną tezę, iż „Wolą ustawodawcy jest wskazanie znaczenia danego sportu w treści samej uchwały, a nie ewentualne późniejsze rozstrzyganie chociażby przez komisję stypendialną, czy dana dyscyplina sportowa ma, czy też nie ma znaczenia dla jednostki samorządu terytorialnego". Tak więc kontrolowana uchwała, poprzez brak precyzyjnego określenia sportu mającego znaczenie dla gminy, jest wadliwa pod względem przedmiotowym.

Ponadto rada nie miała uprawnienia do ograniczenia dostępu do stypendium sportowego w taki sposób, jak zostało to określone w § 4 uchwały. Podkreślić w tym miejscu należy, że w myśl art. 31 ust. 1 w zw. z ust. 3 ustawy stypendia sportowe (nagrody i wyróżnienia), o których mowa w tym przepisie adresowane są do osób fizycznych (wszystkich), które osiągnęły wyniki sportowe (za osiągnięte wyniki sportowe). Ustawodawca nie uzależnia więc dopuszczalności przyznania stypendium sportowego oraz innych świadczeń, od statusu związanego z wiekiem lub edukacją (uczeń, student) czy statusu zawodnika (amator, profesjonalny zawodnik sportowy) czy sytuacji materialnej (brak lub posiadanie dochodów z tytułu zatrudnienia), względnie od nienagannej postawy etycznej i moralnej. Są to wymogi, których ustawa nie przewiduje, a które bezpodstawnie zawężają krąg osób uprawnionych do uzyskania stypendium. Takie unormowanie jest ponadto sprzeczne z wyrażoną w art. 7 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zasadą, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb jej mieszkańców. Członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może ich bezpodstawnie różnicować. Ponadto, takie unormowania powodują nierówne traktowanie zawodników, albowiem uprzywilejowane pozostają osoby spełniające ww. warunki. W związku z tym rada gminy nie może zawężać ustawowego katalogu podmiotów upoważnionych do otrzymania stypendiów sportowych. W wyroku z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn.akt: II SA/Kr 221/19, WSA w Krakowie jednoznacznie stwierdził, że „z przepisu art. 31 ust. 1 ustawy z 2010 r. o sporcie wynikają ustawowe kryteria przyznawania stypendiów sportowych, tj. krąg podmiotowy, obejmujący każdą osobę fizyczną, oraz osiągane wyniki sportowe. Oznacza to, że zakres podmiotowy stypendium sportowego został ustawowo uregulowany i nie jest dopuszczalne jego modyfikowanie przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 31 ust. 3 tej ustawy". Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 20 września 2017 r., sygn.akt: II GSK 2861/15.

Podobnie krytycznie należy ocenić treść § 4 pkt 3) Regulaminu, określającego kryteria przyznania stypendium sportowego. Lektura tego przepisu zdaje się wskazywać, że premiuje on dyscypliny, w których odbywa się współzawodnictwo na szczeblu ogólnopolskim, mistrzostw Europy i świata lub igrzysk olimpijskich, przewidując jednocześnie świadczenia dla zawodników, którzy w tej rywalizacji zdobyli miejsca medalowe.

Tak ukonstytuowane warunki przyznania stypendium sportowego pozbawiają w sposób nieuprawniony i sprzeczny z art. 31 ust. 1 ustawy, możliwości otrzymania stypendium zarówno osoby, które uprawiają dyscypliny sportu nieobjęte programem igrzysk olimpijskich, jak również i te osoby, które takie dyscypliny sportu uprawiają na poziomie lokalnym i nie biorą udziału w rywalizacji na poziomie mistrzostw Polski, Europy i świata. Zapisy § 4 uchwały pozbawiają możliwości uzyskania stypendium również osoby, które w tej rywalizacji osiągnęły niższe aniżeli III miejsce.

W ocenie organu nadzoru kryterium osiągniętego wyniku sportowego nie może oznaczać wyłącznie miejsca medalowego, czy wysokiego miejsca w rywalizacji sportowej. Zawodnik, który osiągnął niższą lokatę w rywalizacji o charakterze ponadlokalnym, może bowiem okazać się najlepszym zawodnikiem w danej dyscyplinie sportu na terenie tej jednostki samorządu terytorialnego.

Zauważyć przy tym należy, że sportowcy uprawiający dyscypliny olimpijskie, którzy są członkami kadry narodowej mogą otrzymywać stypendia sportowe za osiągnięte wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym od ministra właściwego do spraw kultury fizycznej (art. 32 u.s.). Z kolei członkowie klubów sportowych mogą otrzymywać stypendia sportowe z dotacji celowej o której mowa w art. 28 ust. 1 u.s., co wynika z art. 28 ust. 2 pkt 5 tej ustawy. Skłania to do przyjęcia za słuszny poglądu, iż stypendia, o których mowa w art. 31 ust. 1 mają charakter motywacyjny przede wszystkim w obszarze popularyzacji sportu, tworzenia systemu zachęt do jego uprawiania i osiągania coraz lepszych wyników sportowych przez osoby fizyczne.

Z kolei, w § 8 ust. 2 Regulaminu jest mowa o tym, że stypendium sportowe wypłacane jest na podstawie umowy. To że przyznanie stypendium jest efektem władczego rozstrzygnięcia Wójta nie wyklucza zawarcia umowy, mocą której regulowane będą cywilnoprawne skutki tego jednostronnego rozstrzygnięcia pozostającego w sferze prawa administracyjnego. Jednakże akt prawa miejscowego nie może zawierać wzoru umowy gdyż ta materia regulowana jest przepisami prawa cywilnego.

W § 9 wadliwie określono podstawy zawieszenia stypendium. Ustalono kryteria odnoszące się do zawodników i wyłącznie do okoliczności, które wystąpiły już po przyznaniu stypendium. Kryteria te odnoszą się do działalności sportowej beneficjenta. W ocenie organu nadzoru, jeżeli dana osoba uzyskała stypendium w następstwie docenienia osiąganych przez nią

wyników sportowych, to zawieszenie jej tego świadczenia nie może dotyczyć tego, czy osoba ta, już po uzyskaniu stypendium, dalej sport uprawia, na jakim poziomie go uprawia i czy przestrzega stosownych procedur oraz wymogów (por. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 12 września 2017 r., II SA/Rz 696/17). Ponadto jako jedno z kryteriów przyjęto „kultura osobista oraz zachowanie zawodnika w trakcie treningów, zawodów oraz poza zajęciami sportowymi są nieodpowiednie". Sformułowanie to jest na tyle nieostre, że wprowadza poważne problemy interpretacyjne już na poziomie rozważań teoretycznych. W przypadku zaś praktycznego problemu, czy dane zachowanie jest nieodpowiednie, jego rozwiązanie może okazać się niemożliwe. Dlatego też kwestionowane sformułowanie nie może stanowić podstawy wprowadzania zakazu w akcie prawa miejscowego, ze względu na jego niejednoznaczność.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05 (OTK-A 2006/10/148) - odwołując się do prezentowanego w swoich wcześniejszych wyrokach stanowiska w kwestii znaczenia konstytucyjnej zasady określoności regulacji prawnych - stwierdził, że: „zgodnie z orzecznictwem Trybunału, wymóg ten wynika z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Zasada określoności regulacji prawnych wymaga, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (zob. wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2, s. 20). 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. 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. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie" (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, s. 312). Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji.

Odwołując się do powyższego, również przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy o

niedookreślonej (niewystarczająco określonej) lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji (wyroki TK z dnia 17 grudnia 2002 r., U 3/02, oraz z dnia 13 września 2005 r., K 38/04).

Ponadto rada określając zasady przyznawania stypendiów nie może nakładać na beneficjentów dodatkowych obowiązków jak uczyniła to w § 10 ust. 1 i 2 Regulaminu.

Podsumowując, organ nadzoru stwierdził, że kwestionowana uchwała nie wypełnia zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, a zatem w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a przede wszystkim art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Tym samym przedmiotowa uchwała jako wadliwa pod względem przedmiotowym I podmiotowym nie mogła się ostać w obowiązującym porządku prawnym.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Żyraków.
2. Przewodniczący Rady Gminy w Żyrakowie.