



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 lipca 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Agata Sobieszek-Krzywicka
Sędziowie Sędzia WSA Michał Zbrojewski (spr.)
Asesor WSA Tomasz Porczyński

Protokolant Asystent sędziego Izabela Lewandowska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 lipca 2022 r.

sprawy ze skargi **Wojewody Łódzkiego**

na uchwałę **Rady Gminy Nieborów**

z dnia **25 października 2021 r.**

nr **XLIV/260/21**

**w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania, rodzaju i wysokości nagród
za osiągnięte wyniki sportowe**

- 1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
- 2. zasądza od Gminy Nieborów na rzecz strony skarżącej Wojewody Łódzkiego kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy

St. sekretarz sądowy


Magdalena Rząsa

UZASADNIENIE

W dniu 25 października 2021 r., Rada Gminy Nieborów podjęła uchwałę Nr XLIV/260/21 w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania, rodzaju i wysokości nagród za osiągnięte wyniki sportowe. Organ nadzoru zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 4 listopada 2021 r. powiadomił Radę Gminy Nieborów o zastrzeżeniach co do legalności zapisów tej uchwały. W wyjaśnieniach udzielonych 9 listopada 2021 r. Przewodniczący Rady Gminy Nieborów nie podzielił zastrzeżeń organu nadzoru.

W skardze z dnia 3 grudnia 2021r. organ nadzoru wskazał, że w uchwale brakuje uwzględnienia znaczenia danego sportu dla Gminy Nieborów, co jest sprzeczne z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Zdaniem organu nadzoru ustalając zasady przyznania stypendium 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. Zdaniem Wojewody Łódzkiego w uchwale w żadnym z przepisów nie wymieniono znaczenia danej dyscypliny sportu dla Gminy Nieborów.

W ocenie skarżącego, sprzeczny z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie jest także zapis § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały, w którym zawężono krąg wnioskodawców uprawnionych do złożenia wniosku o przyznanie nagrody. Zdaniem organu nadzoru stanowi to przekroczenie delegacji ustawowej (wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 497/20). W ocenie skarżącego dopuszczalne byłoby posłużenie się w tym miejscu przez Radę Gminy Nieborów określeniem „w szczególności”.

Przedmiotowa uchwała zdaniem skarżącego istotnie narusza art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie, gdyż w § 5 ust. 5 przedmiotowej uchwały w zakresie nagrody

specjalnej dla trenera, zabrakło określenia znaczenia osiągnięć dla lokalnej społeczności. Posłużono się nieostrym określeniem „duże znaczenie”, które w ocenie organu nadzoru nie wypełnia delegacji ustawowej, gdyż nie określa choćby częściowo w jaki sposób skala tego znaczenia miałaby być mierzona.

Skarżący organ nadzoru wskazał także, że zgodnie z brzmieniem art. 31 ust. 3 oraz art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, podejmując uchwałę w sprawie nagród zobowiązany jest nie do określenia maksymalnej wysokości nagrody jaką można otrzymać, ale do określenia wysokości tej nagrody. Powyższe oznacza, że § 5 ust. 2 i 6 uchwały naruszają prawo.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Nieborów wniosła o:

1. Oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności ww. uchwały w całości.
2. zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zdaniem Rady Gminy, reprezentowanej przez Wójta Gminy Nieborów gmina winna wskazać istotne dla niej dyscypliny, lecz ustawodawca nie zobligował jej do enumeratywnego wskazania dyscyplin, gdyż określając ten obowiązek poprzestał jedynie na ogólnym i nieostrym sformułowaniu. Rady Gminy wskazała istotne dla niej dyscypliny sportu poprzez odwołanie do zawodów o różnej randze (krajowe, międzynarodowe, powiatowe), a także poziomu osiągnięć sportowych spełniając tym samym wymóg określenia znaczenia danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągniętego wyniku sportowego

Zdaniem Rady Gminy wprowadzony w § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały krąg podmiotów uprawnionych jest szeroki i nie prowadzi do nierównego traktowania zawodników. Rodzaj podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku nie rodzi obawy o pominięcie kogokolwiek, kto powinien zostać wyróżniony.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego braku określenia znaczenia osiągnięć dla lokalnej społeczności w zakresie nagrody specjalnej dla trenera Rada Gminy podniosła, że zgodnie z § 5 ust. 5 przedmiotowej uchwały nagrodę specjalną może otrzymać trener zawodników osiągających bardzo wysokie wyniki sportowe mające

duże znaczenie dla Gminy Nieborów, zawodnik oraz osoby działające na rzecz sportu, które swoim działaniem wpływają na promocję.

Rada Gminy uważa, że w ust. 1 wskazanego § 5 określiła precyzyjnie, jakich zawodników uważa się za zawodników osiągających bardzo wysokie wyniki sportowe mające duże znaczenie dla Gminy poprzez odwołanie się m.in. do zawodów o różnej randze (krajowej, międzynarodowej, powiatowej), a także poziomu osiągnięć sportowych. Umieszczenie w tym samym paragrafie zapisu, iż nagrodę specjalną może otrzymać trener zawodników osiągających bardzo wysokie wyniki sportowe mające duże znaczenie dla Gminy Nieborów, stanowi oczywiste odesłanie do § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały. Kwestionowany przepis tworzy wewnętrzną spójną całość i w związku z tym ustęp 5 powinien być odczytywany w powiązaniu z pozostałymi uzupełniającymi go ustępami, a nie w oderwaniu od nich. Spojrzenie na wskazaną regulację jako całość eliminuje wątpliwości wskazane przez organ nadzoru.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy podniosła także, że delegacja ustawowa nakazuje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego określenie w uchwale rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, ale nie wskazuje konkretnie na jeden właściwy sposób sprecyzowania tej wysokości. Zgodnie zaś z zasadą racjonalnego prawodawcy, wyłącznie do gminy należy uprawnienie do przyjęcia formy tego wskazania, gdyż nie zostało ono wyraźnie wyartykułowane. Tym samym § 5 ust. 2 oraz ust. 6 przedmiotowej uchwały zgodny jest z obowiązującymi przepisami.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Sądy administracyjne w myśl art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 137) w zw. z art. 3 § 1 p.p.s.a., sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Wspomniana kontrola sprawowana jest pod względem zgodności z prawem i obejmuje według art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym 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 (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Dla potrzeb rozstrzygnięcia sprawy niniejszej wskazać trzeba, że jak stanowi art. 91 ust. 1 u.s.g., nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1 u.s.g.). Ustawa o samorządzie gminnym w art. 91 ust. 4 posługuje się określeniem "nieistotnego naruszenia prawa" i wówczas w takim przypadku wykluczone jest stwierdzenie nieważności uchwały organu gminy. Według art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Poddana kontroli tutejszego Sądu na skutek skargi Wojewody Łódzkiego uchwała nr XLIV/260/21 Rada Gminy Nieborów z dnia 25 października 2021 r., w sprawie szczegółowych zasad, trybu przyznawania, rodzaju i wysokości nagród za osiągnięte wyniki sportowe, jest aktem prawa miejscowego.

Wyjaśnić w związku z tym należy, że akty prawa miejscowego co jasno wynika z regulacji art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 - w skrócie "Konstytucja RP") są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. To zaś oznacza, że materia uregulowana wydanym aktem normatywnym powinna wynikać z upoważnienia

ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy, tak jak ma to miejsce w przypadku rozporządzenia w myśl art. 92 Konstytucji RP. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto nie mogą wykroczyć poza zakres delegacji ustawowej. Stosownie bowiem do treści art. 40 ust. 1 u.s.g. gmina na podstawie upoważnień ustawowych ma prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Konstytucyjna zasada określoności regulacji prawnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 listopada 2006 r. sygn. akt SK 42/05 (OTK-A 2006/10/148), odwołując się do prezentowanego w swoich wcześniejszych orzeczeniach stanowiska, 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 dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00; publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51, s. 312). Stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji".

Podstawę materialnoprawną zaskarżonej uchwały stanowi art. 31 u.o.s., zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za

osiągnięte wyniki sportowe (ust. 1). 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 (ust. 2). 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).

Wyjaśnić w tym miejscu trzeba, że pod pojęciem sportu ustawodawca rozumie 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. Za sport uważa się również współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego (art. 2 ust. 1 i 1a u.o.s.).

Z przywołanego wyżej art. 31 u.o.s. jasno wynika, że ustawodawca co do zasady pozostawił organowi gminy swobodę w podjęciu uchwały w przedmiocie przyznawania i pozbawiania oraz rodzaju i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, zwracając jednak uwagę na konieczność uwzględnienia dwóch podstawowych kryteriów, po pierwsze - znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego i po drugie - osiągniętego wyniku sportowego.

Zatem, dyscyplinami sportowymi mającymi znaczenie dla jednostki samorządu terytorialnego mogą być 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 u.o.s.). Intencją ustawodawcy, co wynika z art. 31 ust. 3 u.o.s. było również powiązanie wysokości przyznawanego świadczenia ze znaczeniem danego sportu dla konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem składu orzekającego w sprawie niniejszej uwzględnienie znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego (a

zatem kryterium stricte przedmiotowego) może przybrać różną formę i nie musi polegać jedynie na wskazaniu konkretnych dyscyplin sportowych. Rada uprawniona jest bowiem do wskazania w uchwale innych kryteriów, co pozwoli na ustalenie zakresu desygnatu pojęcia "dany sport" (vide: wyroki WSA w Łodzi z: 27 października 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 624/17, 15 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 673/17, 22 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 651/17, 29 listopada 2017 r. sygn. akt II SA/Łd 644/17, 11 lipca 2019 r. sygn. akt II SA/Łd 375/19). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 5 kwietnia 2019 r. sygn. akt I OSK 1623/17 (Lex nr 2714312), może to nastąpić albo poprzez wskazanie określonej dyscypliny sportowej (dyscyplin sportowych) albo w sposób bardziej ogólny np. poprzez wskazanie na lekką atletykę, sporty zimowe, sporty młodzieżowe i.t.p. Natomiast wskazanie w uchwale na udział w zawodach określonej rangi takich jak udział w Mistrzostwach Świata, Pucharach Świata, Igrzyskach Olimpijskich, Igrzyskach Paraolimpijskich, Mistrzostwach Europy, Pucharach Europy nie jest wystarczające. Są to bowiem określenia zbyt ogólne. Obejmują bardzo dużą liczbę różnych dyscyplin sportowych. Ponadto część z dyscyplin sportowych, objętych programem w/w zawodów może być uprawiana jedynie w przypadku, gdy zawodnik ma możliwość korzystania z określonej infrastruktury sportowej (basen, lodowisko, stadion, hipodrom, trasa zjazdowa narciarska i.t.p.). Jeśli zatem mieszkanie danej gminy nie ma, chociażby z uwagi na miejsce zamieszkania, możliwości stałego, nieskrępowanego korzystania z takiej infrastruktury sportowej, to deklaracja gminy o krzewieniu m.in. takiej dyscypliny sportu, która wymaga owej infrastruktury, jest iluzją

W rozpatrywanej sprawie sąd zgadza się z organem nadzoru, że Rada Gminy Nieborów w uchwale nie wskazała wprost, ani nawet choćby pośrednio dyscypliny sportowej (bądź dyscyplin sportowych), która miałaby dlań znaczenie, nie wspominając już o uzasadnieniu dokonanego w tym zakresie wyboru, czym naruszyła w istotnym stopniu art. 31 ust. 3 u.o.s. Jak wynika z lektury § 5 ust. 1 i 3 do zaskarżonej uchwały lokalny prawodawca ograniczył się do wskazania, jaki wynik sportowy uprawnia do ubiegania się o nagrodę.

Z przekroczeniem delegacji ustawowej, a tym samym sprzecznie z art. 31 ust. 1 oraz art. 35 ust. 5 i 6 u.o.s. ocenić należy unormowania § 3 ust. 2 zaskarżonej uchwały, w których organ uchwałodawczy gminy zawęził krąg podmiotów

uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o przyznanie nagrody do klubów sportowych, stowarzyszeń kultury fizycznej, szkół, uczelni wyższych, instytucji i jednostek realizujące zadania z zakresu sportu, trenerów przedstawicieli prawnych zawodników w przypadku osób małoletnich oraz zawodników. Organ gminy nie ma prawa zawężyć (zmieniać, modyfikować) ustawowego katalogu podmiotów upoważnionych do występowania o przyznanie nagrody sportowej do w/w podmiotów. Nie budzi żadnych wątpliwości, że adresatami uchwały powinny być wszystkie osoby fizyczne, będące mieszkańcami gminy. W przeciwnym wypadku, a z taką sytuacją mamy do czynienia na gruncie rozpatrywanej sprawy, regulacje uchwały pozostają w sprzeczności z art. 31 u.o.s. oraz konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) i równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) oraz art. 94 Konstytucji RP.

W ocenie Sądu określenie wysokości świadczeń przyznawanych na podstawie § 5 ust. 2 i 6 przedmiotowej uchwały wydanej w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 31 ust. 3 i art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie może nastąpić poprzez wskazanie konkretnej kwoty, bądź poprzez wprowadzenie tzw. "widełek" od - do, z jednoczesnym wskazaniem precyzyjnych kryteriów indywidualizacji świadczenia. W zaskarżonej uchwale nie wskazano precyzyjnych kryteriów indywidualizacji, co w skrajnych przypadkach może oznaczać nieprzyznanie świadczenia, nagrody, wyróżnieni, zawodnikowi, trenerowi bądź innej osobie, która spełnia kryteria do jego przyznania.

Sąd podziela także stanowisko organu nadzoru, że przedmiotowa uchwała istotnie narusza także art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie, gdyż w § 5 ust. 5 przedmiotowej uchwały w zakresie nagrody specjalnej dla trenera, zabrakło określenia znaczenia osiągnięć dla lokalnej społeczności. W judykaturze utrwalony jest pogląd stanowiący, że w świetle art. 35 ust. 6 ustawy o sporcie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określając warunki i tryb przyznawania wyróżnień i nagród pieniężnych dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej, zobligowany jest wziąć pod uwagę znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 372/17). Tymczasem w § 5 ust. 5 posłużono się nieostrym określeniem

„duże znaczenie”, które nie wypełnia delegacji ustawowej, gdyż w praktyce nie określa choćby częściowo w jaki sposób skala tego znaczenia miałaby być mierzona.

Podsumowując, Sąd stwierdził, że kwestionowane przez Wojewodę Łódzkiego unormowania zaskarżonej uchwały jako podjęte z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny i rzutują na całą uchwałę. Tym samym zaskarżona uchwała jako wadliwa pod względem przedmiotowym oraz podmiotowym nie mogła się ostać w obowiązującym porządku prawnym.

Mając powyższe na względzie Sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, o czym orzekł w pkt 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania należnych stronie skarżącej od organu orzeczono w pkt 2 sentencji wyroku, na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność świadczy

St. sekretarz sądowy

Magdalena Rząsa
Magdalena Rząsa