



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.933.2024

Katowice, dnia 29 listopada 2024 r.

Rada Gminy Gierałtowiec

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/58/2024 Rady Gminy Gierałtowiec z dnia 30 października 2024 r. w sprawie zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzaju i wysokości nagród i wyróżnień sportowych Wójta Gminy Gierałtowiec, dalej jako: *uchwała*, w części określonej w:

- 1) § 5 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały, stanowiącego *Regulamin przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie sportowym*, dalej jako: *Regulamin Nr 1*, a także § 5 ust. 1 załącznika Nr 2 do uchwały, stanowiącego *Regulamin określający rodzaje wyróżnień i nagród pieniężnych dla trenerów wyróżniającymi się osiągnięciami w działalności sportowej oraz warunki i tryb przyznawania*, dalej jako: *Regulamin Nr 2*, jako sprzecznej z art. 28 i art. 29 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 572), dalej jako: *k.p.a.*, w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r., poz. 1488), dalej jako: *ustawa*;
- 2) § 8 Regulaminu Nr 1 i § 8 Regulaminu Nr 2, jako sprzecznej z art. 64 k.p.a., w zw. z art. 31 ust. 3 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 października 2024 r. Rada Gminy Gierałtowiec podjęła uchwałę Nr IX/58/2024 w sprawie zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzaju i wysokości nagród i wyróżnień sportowych Wójta Gminy Gierałtowiec.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 31 ust. 1 i ust. 3, a także art. 35 ust. 5 i 6 ustawy.

Analizowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2024 r.

W toku badania legalności uchwały uznano, że jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Na mocy § 1 uchwały Rada Gminy Gierałtowiec przyjęła dwa regulaminy, określające odpowiednio: zasady przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie sportowym (jako załącznik Nr 1 do uchwały), a także: zasady i rodzaje wyróżnień i nagród pieniężnych dla trenerów wyróżniającymi się osiągnięciami w działalności sportowej oraz warunki i tryb przyznawania (jako załącznik Nr 2 do uchwały).

Należy w pierwszej kolejności zauważyć, że ustawa o sporcie zawiera dwie odrębne delegacje do podjęcia uchwał rad gminy w sprawie gratyfikacji sportowych. Z jednej strony, przepis art. 31 ustawy umożliwia ustanawianie przez j.s.t. stypendiów, nagród i wyróżnień sportowych dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Zgodnie z ww. przepisem:

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.

Natomiast na podstawie art. 35 ust. 5 i 6 ustawy o sporcie możliwe jest ustanowienie nagród i wyróżnień sportowych dla trenerów i innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej:

5. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać wyróżnienia i nagrody pieniężne dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej.

6. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określi warunki i tryb przyznawania wyróżnień i nagród pieniężnych, o których mowa w ust. 5, oraz rodzaje wyróżnień i wysokość nagród pieniężnych, biorąc pod uwagę znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej.

Trzeba podkreślić, że uchwała rady gminy podejmowana w oparciu o ww. podstawy prawne stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

W analizowanej sprawie Rada Gminy Gierałtówice wskazała w podstawie prawnej uchwały zarówno art. 31 ust. 1 i 3, jak i art. 35 ust. 5 i 6 ustawy, jednakże analiza części merytorycznej uchwały dowodzi, że intencją Rady było ustanowienie nagród i wyróżnień przyznawanych za osiągnięcia sportowe (również w odniesieniu do trenerów), co stanowi materię art. 31 ust. 1, 2 i 3 ustawy. W przypadku trenerów wyraźnie zaznaczono bowiem w załączniku Nr 2 do uchwały, że przyznawane im nagrody i wyróżnienia zależą od osiągniętego przez zawodnika wyniku sportowego (por. § 2 ust. 3 i § 3 ust. 2 Regulaminu Nr 2).

W opinii organu nadzoru, część postanowień Regulaminu Nr 1 i Regulaminu Nr 2 w sposób nieuprawniony modyfikuje postanowienia Kodeksu postępowania administracyjnego, a tym samym pozostaje poza zakresem delegacji z art. 31 ust. 1 ustawy.

Biorąc pod uwagę regulację ustawową z art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie, uznać należy, iż przyznanie nagród i wyróżnień sportowych nosi znamiona rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Prawidłową formą prawną działania organu powinna być zatem decyzja administracyjna.

Artykuł 1 pkt 1 k.p.a. wprost wskazuje, iż przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 § 1 k.p.a. 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. Z powyższego wynika, iż jedyną właściwą formą zakończenia postępowania administracyjnego jest wydanie decyzji administracyjnej (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r. sygn. akt II SA/Lu 935/12, a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r. sygn. akt III SA/Gl 878/14, CBOSA).

Przez decyzję administracyjną należy rozumieć „jednostronne i władcze oświadczenie woli organu administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, oparte na powszechnie obowiązujących przepisach prawa, skierowane do konkretnego, zewnętrznego adresata, rozstrzygające sprawę indywidualną tegoż adresata, podjęte w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania administracyjnego oraz posiadające formę i strukturę ustaloną przez prawo procesowe” (Komentarz do art. 104, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, dr Robert Kędziora, 2014 C.H. Beck).

W orzecnictwie przyjmuje się domniemanie załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej. Jak bowiem podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w swym wyroku z dnia 31 sierpnia 1984 r. „w wypadku gdy uprawnienie strony nie powstaje bezpośrednio z mocy prawa, lecz w wyniku konkretyzacji normy prawnej, organ administracji państwowej - jeżeli nie jest przewidziana inna forma jego działań - obowiązany jest dokonać tej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej” (por. wyrok NSA z 31.8.1984 r. sygn. akt SA/WR 430/84, OSPiKA 1986, Nr 9, poz. 176). Z kolei w postanowieniu NSA z dnia 23 stycznia 1998 r., sygn. akt II SA 1329/97, ONSA 1998, Nr 4, poz. 137), stwierdzono wyraźnie, iż „ze względu na zawartą w art. 104 k.p.a. zasadę załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przez wydanie decyzji, wyłączenie decyzyjnej formy załatwiania takich spraw musi być wyraźne; nie można go domniemywać”.

Podobne stanowisko zajęła doktryna twierdząc, iż „jeżeli istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej, jednakże koniecznym warunkiem przyjęcia takiego domniemania jest ustalenie, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia” (A. Wróbel, w: Jaśkowska, Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego Komentarz, 2000r, s. 569). Przepisy prawa materialnego mogą przewidywać formę załatwienia danej sprawy administracyjnej nie tylko w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna albo że do rozpoznania sprawy stosuje się przepisy k.p.a., ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracji publicznej do rozstrzygania sprawy, np. "nakłada obowiązek", "przyznaje prawo" lub „tego prawa pozbawia” (tak NSA w uchwale Składu Pięciu Sędziów z dnia 15 listopada 1999 r., sygn. OPK 14/99, CBOSA).

Procedura w sprawie przyznania nagrody lub wyróżnienia sportowego składa się z trzech klasycznych faz postępowania administracyjnego. Rozpoczyna się ona złożeniem wniosku, następnie jego rozpoznaniem, a kończy się wydaniem stosownego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie wydane w toku tej procedury ma charakter władczy i jednostronny. Wiąże ono organ administracji wydający decyzję o przyznaniu lub o odmowie przyznania danej gratyfikacji sportowej, z osobą fizyczną, do której jest kierowana decyzja – i która w konsekwencji tego związania staje się stroną postępowania administracyjnego. Związanie to jednak w żadnym wypadku nie przejawia cech odpowiednich dla stosunku cywilnoprawnego. Nie można bowiem tu mówić o swobodnym składaniu oświadczeń woli przez obie strony, o swobodnym kształtowaniu przez nie tworzonego stosunku prawnego i własnej w nim sytuacji prawnej.

Konsekwencją uznania, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania nagrody lub wyróżnienia jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., jest konieczność przestrzegania przez organ uchwałodawczy reżimu prawnego wyznaczonego przepisami Kodeksu

postępowania administracyjnego, w tym w szczególności przepisów regulujących tok postępowania administracyjnego.

Z uwagi na powyższe, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudzają te postanowienia obu Regulaminów, które modyfikują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Dotyczy to regulacji: § 5 ust. 1 i § 8 Regulaminu Nr 1 oraz § 5 ust. 1 i § 8 Regulaminu Nr 2. W przepisach tych wprowadzono bowiem katalog podmiotów, które mogą wnieść wniosek o przyznanie nagrody lub wyróżnienia, a także określono w sposób odmienny od regulacji k.p.a. przesłanki pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia.

W myśl § 5 ust. Regulaminu Nr 1: *Nagrodę lub wyróżnienie przyznaje Wójt Gminy Gieraltowice na wniosek: 1) przedstawiciela ustawowego w przypadku osoby małoletniej, 2) zainteresowanej osoby pełnoletniej.* Z kolei zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu Nr 2: *Nagrodę lub wyróżnienie przyznaje Wójt Gminy Gieraltowice na wniosek zainteresowanego trenera.* Tymczasem zgodnie z art. 28 k.p.a.: *stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.* Natomiast na podstawie art. 29 k.p.a., *Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.* Ustawodawca pozostawił zatem organowi podejmującemu określone rozstrzygnięcie kompetencję do dokonania każdorazowej oceny, czy dany podmiot składający wniosek posiada interes prawny w prowadzeniu danego postępowania administracyjnego. Innymi słowy, organ uchwałodawczy nie może przesądzać na poziomie podustawowym o tym, komu konkretnie przysługuje prawo do złożenia danego wniosku. Takie działanie należy uznać za modyfikację przepisu ustawowego.

Podobne należy ocenić postanowienia § 8 obu Regulaminów, w identycznym brzmieniu: *Wniosek o przyznanie nagrody lub wyróżnienia pozostaje bez rozpatrzenia w przypadku:*

- 1) uchybienia terminowi określonemu dla jego złożenia,*
- 2) pisemnego wycofania przez Wnioskodawcę,*
- 3) nieuzupełnienia braków formalnych w terminie 7 dni, od daty otrzymania przez Wnioskodawcę wezwania do uzupełnienia tych braków,*
- 4) stwierdzenia niezgodności ze stanem faktycznym danych zawartych we wniosku lub załączonej dokumentacji.*

Kwestie dotyczące uzupełniania braków formalnych podania oraz pozostawiania podania bez rozpatrzenia reguluje kompleksowo art. 64 k.p.a. Ponadto wskazać należy, że złożenie wniosku po terminie nie może skutkować pozostawieniem go bez rozpatrzenia, lecz organ administracyjny zobowiązany jest w drodze postanowienia orzec o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., gdyż postępowanie nie może zostać wszczęte z uwagi na upływ terminu do złożenia wniosku o przyznanie nagrody. Podobnie wycofanie wniosku lub rezygnacja nie stanowi podstawy do pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia, lecz w takiej sytuacji organ powinien wydać decyzję o umorzeniu postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość na podstawie art. 105 ust. 1 k.p.a.

Wreszcie, organ uchwałodawczy w sposób nieuprawniony zmodyfikował przepis art. 64 § 2 k.p.a., w następującym brzmieniu: *Jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania.* W uchwale przesądzono bowiem jednoznacznie, że termin wyznaczany przez organ wzywający do uzupełnienia braków musi w każdym przypadku wynosić 7 dni. Tymczasem k.p.a. kształtuje sytuację wnioskodawcy w sposób bardziej korzystny – umożliwia bowiem organowi wyznaczenie terminu dłuższego niż 7 dni, w zależności od poziomu skomplikowania danej sprawy.

Należy w tym miejscu podkreślić, że modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie

interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/GI 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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 Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. 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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/58/2024 Rady Gminy Gierałtowie z dnia 30 października 2024 r. w sprawie zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzaju i wysokości nagród i wyróżnień sportowych Wójta Gminy Gierałtowie - w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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

Elżbieta Żabicka-Łakomy

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału

Nadzoru Prawnego