

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.226.2016.ASzc**

z dnia 22 lipca 2016 r.

#### **Rada Powiatu Krośnieńskiego**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U.2016.814, dalej u.s.p.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XV/127/2016 Rady Powiatu Krośnieńskiego z dnia 23 czerwca 2016 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości nagród, stypendiów i wyróżnień dla zawodników i trenerów wyróżniających się osiągnięciami w dziedzinie kultury fizycznej oraz dla innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 23 czerwca 2016 r. Rada Powiatu Krośnieńskiego podjęła uchwałę Nr XV/127/2016 w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości nagród, stypendiów i wyróżnień dla zawodników i trenerów wyróżniających się osiągnięciami w dziedzinie kultury fizycznej oraz dla innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 27 czerwca 2016 r.

Rada Powiatu Krośnieńskiego podjęła przedmiotową uchwałę m.in. na podstawie art. 31 i art. 35 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity Dz.U.2016.1766 ze zm., dalej u.s.). W świetle powyższych przepisów: Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (art. 31 ust. 1 u.s.); 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 (art. 31 ust. 2 u.s.); 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 (art. 31 ust. 3 u.s.); Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać wyróżnienia i nagrody pieniężne dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej (art. 35 ust. 5); 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 (art. 35 ust. 6).

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 31 ust. 3 oraz art. 35 ust. 6 u.s. Nie ulega wątpliwości, że wszystkie elementy wskazane w ww. przepisach kompetencyjnych stanowią elementy obligatoryjne uchwały, wyznaczając jednocześnie granice upoważnienia, które rada powiatu ma obowiązek respektować.

Natomiast w § 3 Regulaminu określającego szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaj i wysokość nagród, wyróżnień i stypendiów za zawodników i trenerów wyróżniających się osiągnięciami w dziedzinie kultury fizycznej oraz dla innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej (dalej Regulamin), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, rada powiatu określiła rodzaj i wysokość nagród i stypendiów, wskazując w ust. 1, że podstawę ustalenia wysokości nagrody i stypendium stanowi kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę ogłaszana w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów, w terminie do dnia 15 września każdego roku, zwanej dalej „podstawą”. Następnie

w ust. 2 wskazano, że nagroda może być przyznana w wysokości do 1,5-krotności podstawy dla zawodnika za ustanowienie rekordu Świata, Europy, Polski, wysoki wynik w rozumieniu § 2 ust. 4, 1,5-krotności podstawy dla trenera za wysoki wynik sportowy w rozumieniu § 2 ust. 4 trenowanego zawodnika oraz 1,5-krotności podstawy dla działacza sportowego wyróżniającego się osiągnięciami w dziedzinie kultury fizycznej. Kolejno w ust. 3 wskazano, że stypendium stanowi formę pomocy finansowej, wspierającą proces całorocznego szkolenia zawodnika, a jego wysokość uzależniona jest od osiągnięć sportowych i nie może przekraczać kwoty 1,5-krotności podstawy, a w ust. 4 wskazano, że zawodnikowi biorącemu udział w zawodach sportowych o charakterze igrzysk olimpijskich lub paraolimpijskich, mistrzostw Świata lub Europy, Zarząd może przyznać stypendium w kwocie nie wyższej niż 2-krotność podstawy. Jednocześnie w § 3 ust. 6 Regulaminu zapisano, że m.in. o wysokości nagród i stypendiów decyduje każdorazowo Zarząd Powiatu Krośnieńskiego.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje dotyczące określenia przez radę powiatu wysokości nagród i stypendiów nie stanowią wypełnienia delegacji ustawowej, o której mowa w art. 31 ust. 3 oraz w art. 35 ust. 6 u.s., albowiem ich wysokość faktycznie nie została określona, a decyzję w tym zakresie scedowano na zarząd powiatu.

Odnosząc się do sposobu określenia wysokości nagród i stypendiów należy zauważyć, że delegacja ustawowa nie zawiera precyzyjnych uregulowań odnośnie tego, w jaki sposób rada powiatu powinna to uczynić. Uznać zatem należy, że to do rady powiatu należy uprawnienie wyboru formy tegoż wskazania, przy czym określenie wysokości nagrody i stypendium musi być dokonane w taki sposób, aby nie pozostawić luzu decyzyjnego zarządowi powiatu co do ich ostatecznej wysokości.

Rada powiatu poprzez określenie mnożnika (podstawy), maksymalnej wysokości nagrody / stypendium oraz w przypadku nagród: powiązania z ustanowionymi rekordami bądź wysokimi wynikami (w przypadku zawodników), wysokimi wynikami zawodników (w przypadku trenerów) oraz wyróżniającymi się osiągnięciami w dziedzinie kultury fizycznej (w przypadku działaczy sportowych), a w przypadku stypendiów z osiągnięciami sportowymi, de facto scedowała na zarząd powiatu decyzję odnośnie ustalenia wysokości nagrody i stypendium, co znajduje potwierdzenie w zapisie § 3 ust. 6 Regulaminu. Zdaniem organu nadzoru jest to działanie nieuprawnione w świetle art. 31 ust. 3 oraz art. 35 ust. 6 u.s., stosownie do których, to rada powiatu jest odpowiedzialna za określenie wysokości nagród i stypendiów. Z uwagi na powyższe, nie może tego obowiązku subdelegować na organ wykonawczy powiatu.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje na błędne odesłanie zawarte w § 3 ust. 3 Regulaminu. Obecnie jest odesłanie do § 3 ust. 5; które powinno być ograniczone tylko do ustępu, albowiem jest dokonane w ramach tego samego paragrafu, natomiast chodzi zapewne o ust. 4, a nie wskazany ust. 5.

Z kolei w § 4 Regulaminu rada powiatu uregulowała zasady pozbawiania nagród, wyróżnień i stypendiów, przy czym dotyczą one tylko zawodników. Organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 u.s. osoby fizyczne mogą otrzymać okresowe stypendia sportowe, nagrody i wyróżnienia, natomiast trenerzy stypendia i nagrody. Stosownie do art. 31 ust. 3 u.s. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały określa 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.

Zdaniem organu nadzoru wykładnia powyższego przepisu prowadzi do konstatacji, że zasady i tryb pozbawiania stypendiów, nagród i wyróżnień, z uwagi na odesłanie ustawodawcy do ust. 1 i 2, nie może ograniczyć się tylko do osób fizycznych (tj. zawodników jak ma to miejsce w niniejszej uchwale), ale również do trenerów. Ponadto rada powiatu nie określiła w ogóle trybu pozbawiania nagród, wyróżnień i stypendiów. W konsekwencji należy uznać, że rada powiatu nie wypełniła delegacji wynikającej z art. 31 ust. 3 u.s.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a w oparciu o art. 94 Konstytucji organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa

miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wykroczenie poza zakres przyznanej ustawowo kompetencji, jak i jej nieprawidłowa realizacja muszą być uznane za istotne naruszenie prawa. Ustawodawca precyzyjnie określił zakres przedmiotowy uchwały. W ramach tego upoważnienia rada powiatu ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą, która powinna być adekwatna do zakresu delegacji ustawowej udzielonej radzie, jak również staranna i jednoznaczna.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca również uwagę na inne mankamenty badanej uchwały.

W § 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 Regulaminu rada powiatu przesądziła, że nagrodę lub wyróżnienie może otrzymać trener lub zawodnik, a stypendium lub wyróżnienie zawodnik nie będący mieszkańcem powiatu, natomiast reprezentujący barwy klubu działającego na terenie powiatu.

W ocenie organu nadzoru rada powiatu określając krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania nagrody, wyróżnienia bądź stypendium, powinna czynić to z uwzględnieniem przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, w tym zwłaszcza art. 4 ust. 1 pkt 8 u.s.p., stosownie do którego powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury fizycznej, których adresatem zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.p. są mieszkańcy powiatu, tworzący z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Z uwagi na powyższe, możliwość uzyskania zwłaszcza nagrody finansowej lub stypendium przez osobę nie będącą mieszkańcem powiatu budzi uzasadnione wątpliwości organu nadzoru, tym bardziej, że osoba taka może być stypendystą gminy i/lub powiatu, którego jest mieszkańcem, oczywiście pod warunkiem, że właściwy organ podjął stosowną uchwałę. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko przedstawione przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 12 marca 2007 r. (sygn. akt III SA/GI 1031/06, LEX nr 907896).

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę na warunek zawarty w § 2 ust. 3 pkt 3 Regulaminu, dotyczący przestrzegania przez zawodnika „*powszechnie obowiązujących norm społecznych*”. Powyższy zwrot jest pojęciem nieostrym, wieloznacznym i ocennym, dlatego uzależnienie możliwości uzyskania stypendium lub wyróżnienia od jego spełnienia w ocenie organu nadzoru jest nie do pogodzenia z wymogami prawidłowej legislacji. Niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego. Z uwagi na powyższe, zawarte w niej regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa, co oznacza, że muszą być one precyzyjne i przejrzyste.

Z kolei w § 3 ust. 7 Regulaminu rada powiatu określiła, że: „*Zarząd Powiatu Krośnieńskiego określa pulę środków finansowych przeznaczonych na nagrody i stypendia w danym roku*”. Organ nadzoru wskazuje, że odpowiednie środki na nagrody i stypendia muszą być zabezpieczone w budżecie gminy, którego uchwalenie zgodnie z art. 12 pkt 5 u.s.p. należy do wyłącznej właściwości rady powiatu. W konsekwencji, to rada powiatu uchwalając budżet na dany rok powinna uwzględnić środki na ten cel. Powyższe znajduje potwierdzenie w zapisie § 2 uchwały, zgodnie z którym „*Nagrody, stypendia i wyróżnienia finansowane są z budżetu Powiatu Krośnieńskiego*”.

Kolejno w § 3 ust. 9 Regulaminu rada powiatu określiła, że: „*Wydział Inwestycji, Rozwoju i Spraw Społecznych Starostwa Powiatowego w Krośnie Odrzańskim zobowiązany jest do opublikowania informacji o możliwości ubiegania się o nagrodę lub stypendium na stronie internetowej Powiatu Krośnieńskiego [www.powiatkrosnienski.pl](http://www.powiatkrosnienski.pl), a także do poinformowania jednostek samorządu terytorialnego z terenu Powiatu Krośnieńskiego, co najmniej na 30 dni przed upływem terminu złożenia wniosku*”.

W ocenie organu nadzoru rada powiatu nie może wskazać wydziału odpowiedzialnego za realizację konkretnych zadań związanych z przyznawaniem nagród i stypendiów za osiągnięcia w zakresie twórczości artystycznej, upowszechniania lub ochrony kultury oraz opieki nad zabytkami. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 1 u.s.p. zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu, natomiast w myśl art. 32 ust. 2 pkt 2 u.s.p., to do kompetencji organu wykonawczego należy określenie sposobu wykonywania uchwał, przez co należy rozumieć również wskazanie wydziału Starostwa Powiatowego, który będzie odpowiedzialny za realizację konkretnych zadań. Ponadto organizację i zasady funkcjonowania Starostwa określa regulamin organizacyjny, uchwalony przez zarząd powiatu

(por. art. 32 ust. 2 pkt 6 u.s.p.). Oznacza to, że rada powiatu wskazując wydział wkroczyła w kompetencje, które należą do zarządu powiatu lub starosty na mocy art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz.U.2016.902).

W § 3 ust. 11 Regulaminu rada postanowiła, że: „*Powiat Krośnieński nie ponosi odpowiedzialności za usługi pocztowe, kurierskie lub usługi poczty elektronicznej, z których korzystają wnioskodawcy i kandydaci. Powiat Krośnieński nie ponosi również odpowiedzialności za szkody spowodowane niepodaniem lub podaniem błędnych danych we wniosku*”.

W ocenie organu nadzoru przepis ten wykracza poza upoważnienie zawarte w ustawie o sporcie, stanowiące podstawę do wydania kwestionowanego aktu. Ponadto zwraca uwagę, że zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub innej osoby prawnej wykonującej władzę publiczną została uregulowana przez ustawodawcę w art. 417 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U.2016.380 ze zm.). Istotnie narusza prawo również pkt 5 Wniosku o przyznanie nagrody sportowej / wyróżnienia sportowego Powiatu Krośnieńskiego, stanowiącego załącznik nr 1 do Regulaminu, w części: „*oraz do bezpłatnego wykorzystania fragmentów lub całości materiałów udostępnionych we wniosku lub ich publikowania w celach promocyjnych przez Powiat Krośnieński, wg określonego wzoru*”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jednolity Dz.U.2016.666 ze zm., dalej u.p.a.p.p.) przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (utwór). Ustawodawca w ust. 2 zawarł typowe przykłady utworów, przy czym katalog ten nie ma charakteru zamkniętego. Z kolei stosownie do przepisu art. 17 u.p.a.p.p. twórcy przysługuje wyłączne prawo do korzystania z utworu i rozporządzania nim na wszystkich polach eksploatacji oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu.

Materiał, o którym mowa w pkt 5. wniosku faktycznie stanowi utwór będący przedmiotem prawa autorskiego. Należy podkreślić, że majątkowe prawo autorskie jest cywilnym prawem podmiotowym o charakterze bezwzględny. Kwestie związane z wyrażeniem zgody przez autorów na wykorzystanie ich utworów jest regulowane przepisami ww. ustawy. Zgoda na korzystanie z utworu następuje w drodze umowy cywilnoprawnej (por. art. 41 u.p.a.p.p.). W świetle powyższego, za niedopuszczalne należy uznać uzyskanie przez Powiat Krośnieński prawa do bezpłatnego wykorzystania fragmentów lub całości materiałów oraz ich publikowania w celach promocyjnych na mocy aktu prawa miejscowego.

Z tych samych względów za istotnie naruszające prawo należy uznać zapisy: Oświadczenia, stanowiącego załącznik do ww. wniosku, w części: „*oraz do bezpłatnego wykorzystania fragmentów lub całości materiałów udostępnionych we wniosku lub ich publikowania w celach promocyjnych przez Powiat Krośnieński*”, pkt 10 Wniosku o przyznanie stypendium / wyróżnienia sportowego Powiatu Krośnieńskiego, stanowiącego załącznik nr 2 do Regulaminu w części: „*oraz do bezpłatnego wykorzystania fragmentów lub całości materiałów udostępnionych we wniosku lub ich publikowania w celach promocyjnych przez Powiat Krośnieński, wg określonego wzoru*” oraz Oświadczenia, stanowiącego załącznik do ww. wniosku, w części: „*oraz do bezpłatnego wykorzystania fragmentów lub całości materiałów udostępnionych we wniosku lub ich publikowania w celach promocyjnych przez Powiat Krośnieński*”.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z § 29 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jednolity Dz.U.2016.283), uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych uchwały. W załącznikach do uchwały zamieszcza się w szczególności wykazy,

wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. W świetle powyższego, w załączniku do aktu prawa miejscowego nie powinno zamieszczać się treści merytorycznych, podstawowych.

Co istotne, Regulamin określający szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaj i wysokość nagród, wyróżnień i stypendiów za zawodników i trenerów wyróżniających się osiągnięciami w dziedzinie kultury fizycznej oraz dla innych osób wyróżniających się osiągnięciami działalności sportowej, będący załącznikiem do uchwały, sam następnie zawiera dwa załączniki (tj. wnioski), zawierające kolejne załączniki (tj. oświadczenia). Powyższe niewątpliwie negatywnie wpływa na przejrzystość całego aktu.

Z kolei w § 4 uchwały wskazano niepełny tytuł uchwały Nr XXXVI/327/2014 Rady Powiatu Krośnieńskiego z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz wysokości nagród sportowych i wyróżnień dla zawodników za osiągnięty wynik sportowy oraz trenerów.

Odnosząc się do wskazanych powyżej zarzutów należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, albowiem zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99, OTK 2000/5/141).

Mając na względzie powyższe, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 u.s.p. stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady powiatu wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**