

Projekt**UCHWAŁA NR
RADY GMINY DŁUGOŁĘKA**

z dnia 2022 r.

w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), w związku z art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), Rada Gminy Długołęka uchwala, co następuje:

§ 1. Rada Gminy Długołęka ~~uwzględnia~~ *nie* uwzględnia wezwania Pana (...) do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr XXV/305/17 Rady Gminy Długołęka z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz wysokości stypendiów sportowych dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.

§ 2. W wykonaniu niniejszej uchwały Przewodniczący Rady Gminy Długołęka zawiadomi Wzywającego o stanowisku zajęтым przez Radę.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Kierownik Wydziału
Spraw Obywatelskich
Beata Paździerz

KANCELARIA PRAWNY
Maria Swędzio

Strona 1

Załącznik do uchwały Nr
Rady Gminy Długołęka
z dnia.....2022 r.

Uzasadnienie do uchwały w sprawie rozpatrzenia

wezwania do usunięcia naruszenia prawa

W dniu 15 sierpnia 2022 r. do Rady Gminy Długołęka wpłynęło wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Nr XXV/305/17 Rady Gminy Długołęka z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie określenia zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz wysokości stypendiów sportowych dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe, zwana dalej Uchwałą. Wzywający Radę Gminy podniósł, iż § 2 i § 13 ust. 1 Uchwały są sprzeczne z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności z art. 31 ust. 1 i art. 32 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, zwanej dalej Ustawą.

Z uwagi na termin podjęcia Uchwały zgodnie z art. 17 ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r., poz. 935) Wzywający był zobowiązany do wezwania rady gminy do usunięcia naruszenia prawa jako czynności poprzedzającej ewentualne wniesienie skargi do sądu administracyjnego na Uchwałę naruszającą jego interes prawny w razie nieuwzględnienia wezwania przez organ gminy.

W ocenie organu gminy zarzuty podniesione w wezwaniu są całkowicie nieuzasadnione, a Uchwała w całości realizuje delegację ustawową wynikającą z art. 31 ust. 1 i 3 Ustawy, gdyż wszystkie elementy określone przez ustawodawcę zostały w niej uwzględnione.

Zgodnie z niekwestionowanym w doktrynie stanowiskiem powierzenie organom samorządu terytorialnego możliwości stanowienia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym powinno sprzyjać kształtowaniu znacznej samodzielności samorządu w zakresie kreowania sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się na obszarze działania organów wydających akty prawa miejscowego, co do zasady ograniczonej jedynie regulacjami konstytucyjnymi (por. Przemysław Mijał, Zasada pomocniczości jako wyznacznik roli prawotwórczej samorządu terytorialnego, Przegląd Prawa Konstytucyjnego Nr 2, 2014 r.). Oznacza to, że wykładnia przepisów, które dają uprawnienie organom samorządu do statuowania aktów prawa miejscowego, musi odbywać się z uwzględnieniem przepisów Konstytucji RP, w szczególności jej art. 16 ust. 1 i ust. 2, który ustanawia zasadę samorządu terytorialnego oraz jej art. 165 ust. 1 i ust. 2, dotyczącego samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Dla wykładni tych przepisów istotne są także przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej u.s.g. Uwzględniając powyższe należy wskazać, iż Ustawa wprowadziła jedynie niezbędne regulacje prawne służące prawidłowemu rozwojowi sportu. Przykładem powyższego jest regulacja zawarta w art. 31 ust. 3 Ustawy, który w żaden sposób nie precyzuje szczegółowo kryteriów, jakie powinny być spełnione przez jednostki samorządu terytorialnego, aby finansować nagrody czy wyróżnienia za wyniki sportowe. Zgodnie bowiem z normą zawartą w tym przepisie 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. Z powyższego przepisu wynika, że ustawodawca nie przewidział dodatkowych, poza wyraźnie wyartykułowanymi, kryteriów jakie winny być spełnione przez jednostki samorządu terytorialnego, aby finansować nagrody czy wyróżnienia za wyniki sportowe. Jak wskazywane jest w utrwalonym orzecznictwie przy tak ogólnym określeniu wymogów

przedmiotowe uprawnienie gminy może przybrać dowolną formę, jeżeli oczywiście uwzględni osiągnięte wyniki sportowe i znaczenie danego sportu dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Zwrot "mogą ustanawiać" daje jednostce samorządu terytorialnego możliwość i jednocześnie pozostawia swobodę w wyborze wprowadzenia lub nie na swoim terenie tego rodzaju gratyfikacji (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2018 r. sygn. II GSK 3226/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 stycznia 2013 r. sygn. II GSK 1903/11).

Analiza omawianego przepisu pozwala zatem uznać, że ustawodawca nie przewidział dodatkowych poza wyraźnie wyartykułowanymi, kryteriów, jakie winny być spełnione przez jednostki samorządu terytorialnego, aby finansować nagrody i wyróżnienia za wyniki sportowe, a tym samym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może samodzielnie kształtować zasady i warunki przyznawania stypendiów sportowych i pozostałych świadczeń określonych w art. 31 Ustawy. W normie upoważniającej mieści się kompetencja organu gminy do określenia kręgu osób fizycznych, które dana jednostka zamierza objąć wsparciem finansowym. W świetle powyższego zarzut wzywającego co do przekroczenia delegacji ustawowej przez Radę Gminy Długołęka w zakresie ustanowienia w § 2 Uchwały dodatkowych kryteriów przyznania stypendium sportowego i jego niezgodności z art. 31 Ustawy jest całkowicie bezzasadny. Jak wskazano już powyżej ustawodawca nie ograniczył jednostkom samorządu terytorialnego swobody w ustalaniu zasad i trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych, ani w określaniu ich rodzaju i wysokości. Wprost przeciwnie, kompetencje przyznane organowi stanowiącemu zostały określone elastycznie i tak też powinien być interpretowany art. 31 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Ustawy. Skoro stypendium sportowe, nagroda czy wyróżnienie, o których mowa w art. 31 ust. 1 Ustawy, będąc swoistego rodzaju uhonorowaniem za osiągnięte wyniki sportowe, jednocześnie motywującym do dalszego działania, pozostaje w sferze uprawnienia jednostki, ustawodawca nie ogranicza go w ustalaniu swoistych zasad trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzaju i wysokości z wyjątkiem wskazanych w art. 31 ust. 3 Ustawy (por. wyrok NSA z 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II GSK 1041/17).

W świetle powyższego nie sposób podzielić argumentu Wzywającego Radę Gminy, iż w Ustawie „kategoria osób uprawnionych do stypendium sportowego została zatem określona ogólnie jako osoba fizyczna bez upoważnienia do uszczegółowienia tego pojęcia w akcie prawa miejscowego jakim jest uchwała rady gminy”. W ocenie organu gminy powyższy sposób sformułowania regulacji Uchwały nie gwarantowałby realizacji zasady równości wobec prawa określonej w art. 32 Konstytucji. Tak określona jak w art. 32 Konstytucji RP zasada równości ma charakter klauzuli generalnej i jako taka nie może być samodzielną podstawą do nabycia praw podmiotowych czy dochodzenia roszczeń związanych z tymi prawami. Prawo do otrzymania stypendium sportowego nie jest powszechnym prawem podmiotowym wynikającym, czy to z Ustawy czy z Konstytucji RP. Wprawdzie art. 68 ust. 5 Konstytucji RP stanowi, że władze popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży, jednak również i z tego przepisu nie wynika prawo podmiotowe do otrzymania stypendium przez uprawiającego dowolny sport. Z dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego i z piśmiennictwa prawniczego wynika, że konstytucyjną równość traktuje się w sposób relewantny, a nie absolutny i bezwzględny. Należy zatem traktować równo jedynie tych, którzy należą do kategorii podmiotów wyróżniających się tą samą cechą istotną. Biorąc pod uwagę treść art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 31 ust. 3 Ustawy nie można zatem zgodzić się z zarzutem Wzywającego Radę Gminy, że „art. 2 skarżonej uchwały określający przyznawanie stypendium sportowego jedynie osobie uczącej się i mającej mniej niż 25 lat jest sprzeczny z ustawą”. Wówczas za te wyróżniające cechy istotne kwalifikujące do przyznania stypendium należałoby uznać samo zamieszkanie na terenie Gminy Długołęka i osiąganie (jakichkolwiek) wyników sportowych. Jak wyżej wskazano, nie sposób z norm konstytucyjnych określających prawa i wolności wywieść powszechne prawo do

otrzymywania stypendium sportowego przez osoby osiągające dobre wyniki w uprawianym sporcie. Ustawodawcy przysługuje prawo do swobodnego określenia cech relewantnych, według których różnicuje się sytuację prawną poszczególnych adresatów w zakresie przyznawanych im świadczeń, określając pewne klasy porównywanych podmiotów. Rozróżnienie to nie może tylko być czynione z naruszeniem konstytucyjnie chronionych praw i wolności obywatelskich, prowadząc do niedozwolonej konstytucyjnie dyskryminacji według takich cech jak w szczególności: płeć, rasa, narodowość wyznanie, pochodzenie i położenie społeczne, wykształcenie, zawód (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2017 r. sygn. II GSK 4638/16).

Przypomnieć w tym miejscu należy, że finansowanie stypendiów, nagród czy wyróżnień odbywa się ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego. W piśmiennictwie i w orzecznictwie sądowym nie budzi wątpliwości teza, że jednostki samorządowe, stanowiąc prawo miejscowe na podstawie ustawy, są bardziej samodzielne niż inne organy wydające akty wykonawcze na podstawie upoważnienia ustawowego, w szczególności wówczas, gdy wykonują własne zadania samorządowe (art. 94 Konstytucji RP). Zadania własne jednostek samorządowych, w tym stypendia, nagrody czy wyróżnienia, są finansowane z ich środków budżetowych (art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Jednostki samorządowe podejmują więc w tym zakresie działania we własnym imieniu i na własną (w tym finansową) odpowiedzialność. Te prawne uwarunkowania należy uwzględnić przy wytyczaniu granic samodzielności jednostek samorządowych w zakresie stanowienia prawa miejscowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2018 r. sygn. II GSK 282/18).

Ponadto całkowicie bezzasadny pozostaje także zarzut Wzywającego Radę Gminy „domagania się zaświadczenia, że jest się członkiem klubu sportowego” jako niezgodnym z aktem rangi wyższej z uwagi na fakt, iż zapisy Uchwały nie wymagają przedstawienia powyższego zaświadczenia od zawodnika jako warunku sine qua non przyznania stypendium. Samo wskazanie w § 3 jakie osiągnięcia sportowe uchwałodawca uznaje za wysokie wyniki sportowe w sportach indywidualnych i drużynowych, a także określenie organizatorów imprez sportowych, na których zdobyte przez zawodnika osiągnięcie uznawane jest jako kwalifikujące do przyznania stypendium tj. wysoki wynik, nie jest równoznaczne w rozumieniu przepisów Uchwały z obowiązkiem przynależności do klubu sportowego.

Całkowicie bezprzedmiotowy pozostaje także zarzut Wzywającego Radę Gminy co do naruszenia art. 32 Ustawy z uwagi, iż przepis ten zawiera delegację ustawową jedynie dla ministra właściwego do spraw kultury fizycznej do przyznania stypendiów dla członków kadry narodowej i jako taki nie ustanawia już delegacji do jakiegokolwiek działania dla rady gminy oraz nie stanowi podstawy prawnej Uchwały będącej przedmiotem wezwania.

Ponadto także zarzut niezgodności z Ustawą § 13 Uchwały nie znajduje odzwierciedlenia w treści przedmiotowej Uchwały. Powyższy § 13 Uchwały został zredagowany zgodnie z delegacją ustawową z art. 31 ust. 3 Ustawy, który stanowi iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, obok szczegółowych zasad i trybu przyznawania stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, określa również zasady pozbawiania zawodników przedmiotowych stypendiów. Tryb określony w § 13 Uchwały dotyczy wyłącznie okoliczności, które uzasadniają pozbawienie zawodnika stypendium, brak w nim natomiast trybu „wstrzymywania” i „wznawiania” wypłaty stypendium sportowego, na który powołuje się wzywający jako sprzeczny z aktem wyższego rzędu. Ponadto Wzywający Radę Gminy, mimo iż jako podstawę prawną przedmiotowego wezwania wskazał art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub

zarządzenie do sądu administracyjnego, nie wskazał w jaki sposób jego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone Uchwałą. Skarga z art. 101 ust. 1 u.s.g. nie ma bowiem charakteru *actio popularis* i warunkiem jej wniesienia jest naruszenie konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, OSNP 2004, Nr 7, poz. 114). Dla skutecznego wniesienia skargi konieczne jest zatem wykazanie przez stronę, że właśnie wskutek podjęcia zaskarżonej uchwały został naruszony jej konkretny interes prawny lub uprawnienie przez ograniczenie lub pozbawienie uprawnień wynikających z przysługującego mu prawa. Innymi słowy, należy wykazać, że wskutek podjęcia kontestowanej uchwały doszło do naruszenia konkretnego i aktualnego, prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę oraz wskazać naruszenie przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego. Wzywający w treści wezwania nie wykazał faktu istnienia po jego stronie interesu prawnego czy też uprawnienia, które byłoby naruszone kwestionowaną uchwałą. Biorąc pod uwagę powyższe nie uwzględnia się wezwania do usunięcia naruszenia prawa złożonego przez Wzywającego Radę Gminy.

Kierownik Wydziału
Spraw Obywatelskich

Beata Puzdziej

Aneta Walczyńska-Łaska

Referent prawny

