

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Boduena 3/5
Izba Gospodarcza
WYDZIAŁ II

Dnia 24 stycznia 2018 r.
Sygn. akt II GSK 282/16

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r. pr. Tomasz Młynarczyk
(pełn. Rady Miasta Gliwice)
Młynarczyk, Laburda, Augustyniak
Kancelaria Radców Prawnych Sp. p.
ul. Roosevelta 81
41- 800 Zabrze

Sekretariat Wydziału II Izby Gospodarczej Naczelnego Sądu Administracyjnego przesyła odpis orzeczenia z dnia 1 grudnia 2017 r., sygn. akt II GSK 282/16, w sprawie ze skargi kasacyjnej Rady Miasta Gliwice od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 września 2015 r. sygn. akt III SA/GI 700/15 w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Gliwice z dnia 6 lutego 2014 r. nr XL/855/2014 w przedmiocie zasad i trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych.

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

z up. Kierownika Sekretariatu
asystent sędziego
Jarosław Lubryczyński

Zał.:

- odpis orzeczenia z dnia 1 grudnia 2017 r.

ODPIS

Sygn. akt II GSK 282/16



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 grudnia 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Cezary Pryca

Sędzia NSA

Mirosław Trzecki

Sędzia del. WSA

Dorota Dąbek (spr.)

Protokolant

Elżbieta Jabłońska-Gorzelałak

po rozpoznaniu w dniu **1 grudnia 2017 r.**

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej Rady Miasta Gliwice

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach**

z dnia **22 września 2015 r.** sygn. akt III SA/GI 700/15

w sprawie ze skargi **Wojewody Śląskiego**

na uchwałę **Rady Miasta Gliwice**

z dnia **6 lutego 2014 r.** nr XL/855/2014

w przedmiocie **zasad i trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych**

oddala skargę kasacyjną



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Wojciech Dąbek
Justyna Dąbek

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 22 września 2015r., sygn. akt III SA/GI 700/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (zwany dalej także: Sąd lub Sąd I instancji) w pkt 1 stwierdził nieważność § 3 ust. 1, 2, 5 i 6, § 6 ust. 6 od słów „realizowania przez niego programu przygotowań do udziału w zawodach na wyższym poziomie”, § 7 ust. 4, § 8 ust. 2, 3 i 5, § 9 ust. 1 tiret 1 i § 10 załącznika do uchwały Rady Miasta Gliwice z dnia 6 lutego 2014r. nr XL/855/2014 w przedmiocie stypendiów sportowych, a w pkt 2 oddalił skargę Wojewody Śląskiego (zwanego dalej także: Skarżący lub organ nadzoru) w pozostałym zakresie.

Powyższy wyrok Sądu I instancji zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych:

Skargą z dnia 5 marca 2012r. Wojewoda Śląski wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych paragrafów załącznika do uchwały nr XL/855/2014 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 6 lutego 2014r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe, a to:

- § 8 ust. 2 i ust. 5 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010r. o sporcie (Dz. U. z 2014r. poz. 715) w związku z art. 15 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013r. poz. 267 ze zm., zwanej dalej k.p.a.).

- § 7 ust. 2 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie w związku z art. 61 § 1 k.p.a.

§ 6 ust. 4 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie w związku z art. 64 k.p.a.

- § 9 ust. 3 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP w związku art. 16 i art. 108 k.p.a.

§ 10 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie w związku art. 16 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 104 § 1 k.p.a.

- § 3 ust. 1 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie w związku z art. 32 Konstytucji RP.

- § 3 ust. 2 oraz § 7 ust. 4, § 9 ust. 1 tiret pierwsze i § 6 ust. 6 załącznika do uchwały, w części „realizowania przez niego programu przygotowań do udziału zawodnika w zawodach na wyższym poziomie” - jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie w związku z art. 1 i 7 ustawy o samorządzie gminnym.

- § 3 ust. 5, § 3 ust. 6 i § 8 ust. 3 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Gliwice wniósł o jej oddalenie.

W uzasadnieniu swojego wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że podziela stanowisko organu nadzoru, że przepisy § 8 ust. 2 i ust. 5 załącznika zaskarżonej uchwały naruszają prawo w sposób istotny. Wskazane przepisy stanowią bowiem, iż zaopiniowane wnioski przedstawiane są Prezydentowi Miasta, który podejmuje ostateczną decyzję w sprawie przyznania lub odmowy przyznania stypendium, podwyższenia oraz jego pozbawienia oraz że decyzja Prezydenta Miasta jest ostateczna, gdyż od niej nie przysługuje odwołanie. Natomiast z treści art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie wynika, iż organ jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały określa szczegółowe zasady i tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień. Jeżeli Rada Miejska w Gliwicach wykonanie uchwały powierzyła Prezydentowi Miasta Gliwice, to ten podmiot działa w warunkach i kompetencjach przyznanych mu przez przepisy prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.) może działać jedynie w oparciu o upoważnienie ustawowe. Zatem nie może narzucać Prezydentowi sposobu załatwiania wniosku w sposób odmienny od posiadanych przez niego kompetencji. Nie może uchwałą przyznawać decyzji Prezydenta Miasta przymiotu decyzji ostatecznej ani pozbawiać wnioskodawcę prawa do jej zaskarżenia.

W ocenie Sądu, zasadnym jest także wniosek Wojewody o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały, gdyż przepisy te naruszają prawo w sposób istotny. Przepisy te ograniczają bowiem krąg uprawnionych do otrzymania stypendium sportowego do zawodników, którzy mają co najmniej 17 lat i nie więcej niż 30 lat co oznacza, iż z kręgu osób uprawnionych do otrzymania stypendium wykluczono osoby w wieku poniżej 17 lat lub powyżej 30 lat. Takie zaś postanowienia naruszają art. 31 ust. 1 i ust. 3 ustawy o sporcie oraz zasadę równości wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne określoną w art. 32 Konstytucji RP. Zdaniem Sądu, również uregulowanie

warunku o ubieganie się o stypendium w postaci złożenia opracowanego przez właściwy polski związek lub klub sportowy programu przygotowań zawodnika narusza upoważnienie ustawowe z art. 31 ust. 3. Nie ma bowiem w nim mowy o przyznaniu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały dodatkowych warunków przyznania stypendium, poza osiągniętym wynikiem i znaczeniem danego sportu dla gminy.

Za zasadny Sąd I instancji uznał również wniosek Wojewody o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 5 i ust. 6 załącznika do uchwały, które uprawniają do udzielenia stypendium zawodnikowi bez wyników, ale wskazujących na możliwość osiągnięcia w przyszłości wysokich wyników.

Zdaniem Sądu, zasadny jest wniosek Wojewody o stwierdzenie nieważności § 6 ust. 6 załącznika do uchwały od słów „realizowania przez niego przygotowań do udziału w zawodach na wyższym poziomie”. Stanowi on bowiem, iż Prezydent Miasta w danym roku budżetowym może podwyższyć wysokość przyznanego stypendium w przypadku znaczącego wzrostu poziomu sportowego zawodnika oraz realizowania przez niego przygotowań do udziału w zawodach na wyższym poziomie. Sąd wskazał, że z treści art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nie wynika, by organ stanowiący j.s.t. miał podstawy do podwyższania stypendium zawodnikowi. W sytuacji realizacji przez niego przygotowań do udziału w zawodach na wyższym poziomie, może przyznać nowe stypendium lub nagrodę.

Sąd uwzględnił również wniosek Wojewody dot. regulacji z § 7 ust. 4 załącznika, gdyż niezgodne z prawem jest ustanowienie przez organ stanowiący j.s.t. w uchwale dodatkowego warunku przyznania stypendium, tak bowiem należy traktować konieczność dołączenia do wniosku o stypendium programu przygotowań zawodnika, o którym mowa w § 3 ust. 2 opracowanego przez właściwy związek sportowy lub klub sportowy zrzeszający zawodnika oraz dokumentu (oryginału) potwierdzającego osiągnięty wynik sportowy wydanego przez właściwy polski związek sportowy. Nie mieści się to w pojęciu zasad i trybu przyznawania stypendium.

Za wadliwą Sąd uznał regulację z § 8 ust. 3 załącznika do uchwały, który przewidywał, iż stypendium jest przekazywane co miesiąc na konto bankowe wskazane we wniosku. Zdaniem Sądu, takie unormowanie w zakresie terminu i trybu przekazywania stypendium nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

W ocenie Sądu, trafny jest wniosek Wojewody co do wadliwości regulacji z § 9 ust. 1 tiret 1 załącznika do uchwały przewidującej, iż Prezydent Miasta Gliwice pozbawia zawodnika stypendium, jeżeli w okresie jego pobierania zaprzestał on realizacji programu przygotowań o którym mowa w § 3 ust. 2. Skoro bowiem ustanowienie jako warunku ubiegania się o stypendium w postaci złożenia opracowanego przez właściwy polski związek lub klub sportowy programu przygotowań zawodnika narusza upoważnienie ustawowe z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, to tym samym nie ma podstaw do pozbawienia stypendium w sytuacji zaprzestania realizowania tego warunku.

Sąd zgodził się z wnioskiem Wojewody co do wadliwości regulacji z § 10 załącznika do uchwały, który stanowi, iż wypłata stypendium nastąpi na podstawie umowy zawartej z zawodnikiem. Podstawą wypłaty stypendium jest bowiem decyzja Prezydenta, a umowa może określać techniczne elementy jej wykonania .

Za niezasadne natomiast Sąd uznał natomiast wnioski skargi dotyczące § 7 ust. 2, § 6 ust. 4, § 9 ust. 3 załącznika do uchwały, albowiem z treści normy art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nie wynika dla organu stanowiącego j.s.t. odesłanie do stosowania przepisów procedury administracyjnej z k.p.a. co powoduje, iż odmienne uregulowanie w załączniku do uchwały zagadnień związanych z uzupełnianiem wniosku o stypendium, prawem złożenia wniosku o stypendium przez kluby sportowe czy określenia czasokresu, od którego następuje pozbawienie zawodnika stypendium, mieści się w granicach ustawowego upoważnienia. Zdaniem Sądu, uznanie, że rozstrzygnięcie wniosku o udzielenie stypendium ma formę decyzji administracyjnej, nie może przesądzać iż w postępowaniu o jego udzielenie ma zastosowanie procedura administracyjna określona w k.p.a. Zgodnie z art. 31 ust. 3 zasady i tryb przyznawania i pozbawiania określa rada gminy.

Od powyższego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę kasacyjną wniósł Wojewoda Śląski, domagając się jego uchylenia w części określonej w punkcie 2 i wydania merytorycznego rozstrzygnięcia albo przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenia kosztów postępowania. Ta skarga kasacyjna została prawomocnie odrzucona - Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach postanowieniem z dnia 21 marca 2016r., sygn. akt III SA/Kr 700/15, odrzucił skargę kasacyjną Wojewody Śląskiego, a postanowieniem z dnia 27 czerwca 2016r. Sąd ten odrzucił zażalenie organu nadzoru na postanowienie z dnia 21 marca 2016r.

Skargę kasacyjną od wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 września 2015r. wniosła również Rada Miasta Gliwice w części dotyczącej jego pkt 1, domagając się uchylenia wyroku w zaskarżonej części, rozpoznania skargi i jej oddalenia w tym zakresie oraz zasądzenia kosztów postępowania. Wyrokowi Sądu I instancji skarżąca kasacyjnie zarzuciła naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię przepisów:

1. art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie polegającą na przyjęciu, że ww. przepis nie zawiera delegacji ustawowej dla rady gminy do szczegółowego określenia zasad i trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe poprzez ustalenie:
 - w § 3 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały, że stypendium może otrzymać również zawodnik, którego dotychczasowe osiągnięcia sportowe mogą wskazywać na osiąganie w przyszłości wysokich wyników sportowych,
 - w § 6 ust. 6 załącznika do uchwały, że Prezydent Miasta może w danym roku budżetowym podwyższyć wysokość przyznanego stypendium w przypadku znaczącego wzrostu poziomu sportowego zawodnika oraz realizowania przez niego przygotowań do udziału w zawodach na wyższym poziomie od słów „realizowania przez niego programu przygotowań do udziału w zawodach na wyższym poziomie”,
 - w § 7 ust. 4 załącznika do uchwały, że do wniosku o przyznanie stypendium należy dołączyć program przygotowań zawodnika, o którym mowa w § 3 ust. 2 opracowany przez właściwy związek sportowy lub klub sportowy zrzeszający zawodnika oraz dokument (oryginał) potwierdzający osiągnięty wynik sportowy wydany przez właściwy polski związek sportowy,
 - w § 8 ust. 3 załącznika do uchwały, że stypendium przekazywane jest co miesiąc na konto bankowe wskazane we wniosku,
 - w § 8 ust. 2 i 5 załącznika do uchwały, że zaopiniowane wnioski przedstawiane są Prezydentowi Miasta, który podejmuje ostateczną decyzję w sprawie przyznania lub odmowy przyznania stypendium, podwyższenia oraz jego pozbawienia oraz, że decyzja Prezydenta Miasta jest ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie,

- w § 9 ust. 1 tiret 1 załącznika do uchwały, że Prezydent Miasta Gliwice pozbawia zawodnika stypendium, jeżeli w okresie jego pobierania zaprzestał on realizacji programu przygotowań, o którym mowa w § 3 ust. 2,
- w § 10 załącznika do uchwały, że wypłata stypendium nastąpi na podstawie umowy zawartej z zawodnikiem uwzględniającej postanowienia mniejszej uchwały,

podczas gdy ww. regulacja mieści się w ustawowym upoważnieniu do określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych i nie narusza prawa;

2. art. 31 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej polegającą na przyjęciu, że ograniczenie kręgu osób uprawnionych do otrzymania stypendium sportowego, na podstawie § 3 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały, do zawodników, którzy mają co najmniej 17 lat i nie więcej niż 30 lat oraz ustalenie, że warunkiem ubiegania się o stypendium jest złożenie opracowanego przez właściwy polski związek lub klub sportowy programu przygotowań zawodnika, narusza ww. przepisy, w tym zasadę równości wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz narusza upoważnienie ustawowe, o którym mowa w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, podczas gdy ww. regulacja mieści się w ustawowym upoważnieniu do określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych i nie narusza prawa i nie stanowi nieuprawnionego ograniczenia kręgu osób uprawnionych do otrzymania stypendium sportowego.

Uzasadniając te zarzuty skarżąca kasacyjnie podniosła, że ustawodawca w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nie sprecyzował szczegółowo kryteriów, jakie powinny być zachowane przez jednostkę samorządu terytorialnego przy wypełnianiu zawartej w nim delegacji ustawowej. Przy tak ogólnym określeniu wymogów ustawowych realizacji delegacji zawartej w ww. przepisie, obowiązek jednostki samorządu terytorialnego kompleksowego określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, może przybrać dowolną formę. W świetle tego przepisu uzasadnione jest również stanowisko, iż ustawodawca pozostawił radzie gminy pewną swobodę w określaniu szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych.

W ocenie skarżącej kasacyjnie, w granicach tak rozumianego upoważnienia ustawowego mieści się regulacja § 3 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały. Stypendium sportowe nie pełni bowiem wyłącznie funkcji gratyfikacji za osiągnięty wynik sportowy, ale jednocześnie powinno mieć charakter motywacyjny, mobilizujący uhonorowanego zawodnika do osiągania kolejnych sukcesów sportowych. Ww. przepisy załącznika do uchwały są jednocześnie wystarczająco jasne i konkretne, aby mogły stanowić podstawę przyznania lub odmowy przyznania stypendium sportowego. Decyzja Prezydenta Miasta o przyznaniu lub odmowie przyznania stypendium, podejmowana na podstawie uchwały, jest decyzją uznaniową. Ostateczna ocena spełnienia przez daną osobę przesłanek wskazanych w uchwale należy zatem do Prezydenta Miasta, przy czym przepisy § 3 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały ustalają kryteria przyznania stypendium poprzez odesłanie do analizy dotychczasowych wyników sportowych oraz planów i przygotowań opracowanych przez właściwy polski związek sportowy lub klub sportowy wskazujących na możliwość osiągnięcia w przyszłości wysokich wyników sportowych. Wobec określenia w załączniku do uchwały kategorii wyników sportowych poprzedzających przyznanie stypendium, interpretacja § 3 ust. 5 i 6 nie wzbudza wątpliwości.

Zdaniem skarżącej kasacyjnie, podwyższenie stypendium w określonych w uchwale warunkach (§ 6 ust. 6 załącznika do uchwały) mieści się w delegacji ustawowej w zakresie upoważnienia do zasad przyznawania stypendium. Podwyższenie stypendium jest bowiem niczym innym jak przyznaniem stypendium w wyższej wysokości. Art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie zawiera delegację dla rady gminy do określenia wysokości stypendiów sportowych. Regulacja § 6 ust. 6 załącznika do uchwały przewiduje przy tym koniunkcję warunków przyznania stypendium w podwyższonym wymiarze, uzależniając je od znaczącego wzrostu poziomu sportowego zawodnika oraz realizacji programu przygotowań do udziału w zawodach na wyższym poziomie. Skarżąca kasacyjnie zwróciła przy tym uwagę na motywacyjny charakter stypendium sportowego, swobodę rady gminy w ustalaniu zasad przyznawania stypendium, a także uznaniowy charakter decyzji Prezydenta Miasta w powyższym zakresie. Jej zdaniem, z oczywistych względów rozpoczęcie realizacji programu przygotowań do udziału w zawodach na wyższym poziomie powinno wiązać się udzieleniem przez organ jednostki samorządu terytorialnego odpowiedniego wsparcia, które umożliwić będzie zawodnikowi ukończenie zamierzonego programem celu. Tworzenie warunków, w tym organizacyjnych,

sprzyjających rozwojowi sportu, jak wynika z art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie, stanowi bowiem zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Ogólna delegacja ustawowa art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nie wyklucza ustalenia zasad przyznawania stypendium w postaci przewidzianej w § 6 ust. 6 załącznika do uchwały.

Skarżąca kasacyjnie nie zgodziła się ze stanowiskiem Sądu I instancji, że § 7 ust. 4 załącznika do uchwały, wskazujący, że do wniosku o przyznanie stypendium należy dołączyć program przygotowań zawodnika, o którym mowa w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały oraz dokument (oryginał) potwierdzający osiągnięty wynik sportowy wydany przez właściwy polski związek sportowy, jest niezgodny z prawem. Zdaniem skarżącej kasacyjnie, nie ulega wątpliwości, że w toku procedury przyznawania stypendium zasady jego przyznawania określone załącznikiem do uchwały muszą podlegać weryfikacji, a na konieczną weryfikowalność warunków przyznania stypendium wielokrotnie uwagę zwracały również organy nadzorcze oraz sądy administracyjne. Poza złożeniem wniosku, zainteresowany podmiot winien wykazać, że spełnia warunki przyznania stypendium, przy czym organ nie powinien polegać wyłącznie na oświadczeniu zawodnika w powyższym zakresie. Obowiązku dołączenia do wniosku dokumentów określonych w § 7 ust. 4 załącznika do uchwały nie należy więc traktować jako warunku przyznania stypendium, a jako wymóg formalny rozpoznania wniosku umożliwiający jego weryfikację. Nie stanowi on elementu zasad przyznawania stypendium sportowego, a element trybu, którym kierują się właściwe organy w tym zakresie i mieści się w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Odnosząc się do stwierdzenia przez Sąd nieważności § 8 ust. 2 i 5 załącznika do uchwały, skarżąca kasacyjnie wskazała na rozbieżność stanowiska Sądu w ramach uzasadnienia wyroku. W końcowej treści uzasadnienia Sąd podnosi bowiem, iż nie podziela wniosków organu nadzoru o konieczności stosowania w powołanym zakresie odpowiednich przepisów k.p.a., bowiem z treści normy art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nie wynika dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego takie odesłanie, co powoduje, iż odmienne uregulowanie zagadnień związanych z trybem rozpatrywania wniosków o przyznanie stypendium mieści się w granicach upoważnienia. Jednocześnie Sąd podkreśla, że przyjęcie, iż rozstrzygnięcie wniosku ma formę decyzji nie może przesądzać, iż w postępowaniu o jego udzielenie ma zastosowanie procedura administracyjna określona w k.p.a. W tym kontekście bezzasadny wydaje się, zdaniem skarżącej kasacyjnie, zarzut, iż

decyzji Prezydenta Miasta nie można przyznać przymiotu decyzji ostatecznej, bez prawa wnioskodawcy do jej zaskarżenia. W zakresie ustalenia trybu przyznawania stypendium ustawodawca pozostawił bowiem organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego swobodę. W opinii skarżącej kasacyjnie, na tle przywołanych wyżej argumentów wątpliwości nie wzbudza również kompetencja Prezydenta Miasta do podwyższenia wysokości stypendium. Podwyższenie stypendium nie jest bowiem niczym innym jak przyznaniem stypendium w wyższej wysokości.

W ocenie skarżącej kasacyjnie, poza ustawowe upoważnienie nie wykracza również postanowienie § 8 ust. 3 załącznika do uchwały, zgodnie z którym stypendium przekazywane jest co miesiąc na konto bankowe wskazane we wniosku. Formuła powyższa mieści się w pojęciu zasad i trybu przyznawania stypendium jako część ustalonej procedury przyznawania świadczenia. Posiadanie rachunku nie zostało ustanowione warunkiem przyznania stypendium, a regulacja ta ma na celu wyłącznie ułatwienie uhonorowanym zawodnikom realizacji ich uprawnień. W przypadku, w którym w danym stanie faktycznym wprowadzenie trybu określonego w § 8 ust. 3 załącznika do uchwały nie będzie możliwe, może on zostać określony umową, o której mowa w § 10 załącznika.

W zakresie zarzutu sprzeczności § 10 załącznika do uchwały z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, polegającej na braku upoważnienia dla Rady Miejskiej w Gliwicach do wprowadzania umów cywilnoprawnych jako formy przyznania stypendium, skarżąca kasacyjnie podniosła, że formą i podstawą przyznania stypendium jest decyzja Prezydenta Miasta podjęta na podstawie przepisów załącznika do uchwały, co jednoznacznie wynika z treści § 8 ust. 2 załącznika do uchwały, którego zgodność z prawem nie została podważona przez Sąd. Skarżąca kasacyjnie stwierdziła, że przedmiotem umowy zawieranej z zawodnikiem na podstawie § 10 załącznika do uchwały jest wyłącznie kwestia sposobu i formy wypłaty przyznanego stypendium, a zatem tak jak wskazał Sąd - techniczne „elementy wykonania decyzji Prezydenta Miasta. Szczegółowe zasady wypłaty stypendium (np. terminy wypłaty) nie powinny być przedmiotem uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podejmowanej na podstawie przepisu art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Regulacja taka wykraczałaby w oczywisty sposób poza upoważnienie ustawowe zawarte w ww. przepisie. Również w ocenie organów nadzorczych szczegółowe kwestie związane z wypłatą stypendiów mają

charakter cywilnoprawny. Samo bowiem przyznanie stypendium lub nagrody jest wyrazem woli organu przyznającego i ma charakter specyficznego aktu administracyjnego, na podstawie którego dany podmiot uzyskuje określone świadczenie. Aby stypendium lub nagroda zostały wypłacone, powinno dojść do swoistego porozumienia co do warunków i sposobu ich wypłaty. Porozumienie to o charakterze cywilnoprawnym można w przypadku świadczenia okresowego nazwać potocznie umową stypendialną. Według skarżącej kasacyjnie, w kontekście treści § 8 ust. 2 oraz § 10 załącznika do uchwały oczywistym jest zatem, że przyznanie stypendium następuje na podstawie decyzji Prezydenta Miasta, a jego wypłata, w rozumieniu technicznych aspektów ww. terminu, na podstawie umowy z zawodnikiem, uwzględniającej zarówno postanowienia uchwały, jak i decyzji w sprawie przyznania stypendium.

Zdaniem skarżącej kasacyjnie, w granicach upoważnienia ustawowego mieści się również ustalenie warunków przyznawania stypendiów w sposób określony w § 3 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały. Ograniczenie wiekowe zawarte w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały wynika z uwzględnienia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego innych przepisów, w tym w szczególności przepisów przyznających możliwość ubiegania się przez uczniów o stypendium w ramach „Miejskiego programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci i młodzieży będących mieszkańcami Miasta Gliwice”, a także gwarancji osiągnięcia wysokich wyników sportowych, wynikających z możliwości fizycznych zawodników bezpośrednio skorelowanych z ich wiekiem. Z kolei § 3 ust. 2 załącznika do uchwały przewidujący, że warunkiem ubiegania o stypendium jest złożenie opracowanego przez te podmioty programu przygotowań zawodnika, nie uniemożliwia ubiegania się o stypendium sportowcom niezrzeszonym, co stanowiłoby naruszenie powoływanej przez sąd zasady równości wobec prawa i prawa do równego traktowania przez władze publiczne. Skarżąca kasacyjnie stwierdziła, że osiągnięcie celów sportowych wymaga podejmowania przez osoby uprawiające sport właściwych działań. Prowadzenie ich na podstawie profesjonalnie opracowanego programu przygotowań zawodnika nie jest obojętne dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ustalającego zasady przyznawania stypendiów sportowych. Analogiczną regulację zawiera art. 32 ust. 1 ustawy o sporcie. Realizacja programu przygotowań stanowi istotny element pracy nad osiągnięciem wysokich wyników sportowych, przy czym wyłącznie zorganizowane i ciągłe

szkolenie daje gwarancję ich osiągnięcia. Proces ten przebiega prawidłowo i bezpiecznie właśnie dzięki możliwości zrzeszania zawodników w związkach i klubach sportowych, co nie powinno pozostawać bez wpływu na możliwość ubiegania się o stypendium sportowe. Niemniej jednak zaskarżona uchwała nie narusza zasady równości wobec prawa i nie wykracza poza ustawowe upoważnienie, co w konsekwencji wyklucza również uznanie za wadliwą regulacji § 9 ust. 1 tiret 1 załącznika do uchwały. Skoro bowiem złożenie opracowanego przez właściwy polski związek lub klub sportowy programu przygotowań zawodnika może być warunkiem przyznania stypendium sportowego, to tym samym w sytuacji zaprzestania jego realizacji istnieją podstawy do pozbawienia danej osoby stypendium.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach i nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 z późn. zm., cyt. dalej jako p.p.s.a.), Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Z tego względu Naczelny Sąd Administracyjny przy rozpoznaniu sprawy związany był granicami skargi kasacyjnej. Granice te są wyznaczone wskazanymi w niej podstawami, którymi - zgodnie z art. 174 p.p.s.a. - może być naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 174 pkt 1 p.p.s.a.) albo naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.). Związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej polega na tym, że jest on władny badać naruszenie jedynie tych przepisów, które zostały wyraźnie wskazane przez stronę skarżącą i nie może we własnym zakresie konkretyzować zarzutów skargi kasacyjnej, uściślać ich ani w inny sposób korygować.

W rozpoznawanej sprawie skargę kasacyjną oparto na jednej z podstaw określonych w art. 174 p.p.s.a. tj. na przewidzianym w pkt 1 naruszeniu prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie polegającą na

przyjęciu, że przepis ten nie zawiera delegacji ustawowej do wprowadzenia w uchwale regulacji zakwestionowanych przez Sąd I instancji.

Z postawionych w skardze kasacyjnej zarzutów wynika, że spór prawny w rozpatrywanej sprawie dotyczy oceny prawidłowości stanowiska Sądu I instancji, który kontrolując zgodność z prawem zaskarżonej części uchwały, stwierdził, że przepisy uchwały wskazane w punkcie 1 wyroku istotnie naruszają prawo, gdyż wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego i z tego powodu stwierdził ich nieważność.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego to stanowisko Sądu I instancji było zasadne, a zarzuty skargi kasacyjnej oraz przedstawiona w ich uzasadnieniu argumentacja, nie dają podstaw aby twierdzić, że wyrok Sądu I instancji nie odpowiada prawu.

Przepis art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, zawierający delegację ustawową do wydania zaskarżonej uchwały przewiduje, że „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 kolei z przepisu art. 31 ust. 1 tej ustawy wynika, że „Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.” Ma rację skarżąca kasacyjnie Rada Miasta Gliwice, że to upoważnienie ustawowe jest stosunkowo ogólne i że ustawodawca w tej delegacji ustawowej nie sprecyzował szczegółowych kryteriów, jakie powinny być zachowane przez prawodawcę lokalnego przy stanowieniu aktów prawa miejscowego na jej podstawie. Oznacza to zatem pewien zakres swobody lokalnego prawodawcy w kształtowaniu treści aktu prawa miejscowego stanowionego na podstawie tej delegacji ustawowej, nie ma jednak racji skarżący kasacyjnie organ, że oznacza to dowolność prawodawcy lokalnego i przyjęcie, że taki akt prawa miejscowego jest aktem uznaniowym. Akty prawa miejscowego, będące aktami podustawowymi, wydawanymi na podstawie i w granicach ustaw (art. 94 Konstytucji RP), mają na celu wykonywanie ustaw. Ich treść nie może być zatem dowolna, gdyż mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i muszą mieścić się w jego granicach. Niedopuszczalne jest zatem ich stanowienie poza granicami upoważnienia ustawowego.

Nie jest uzasadniony zarzut podniesiony w punkcie 1 tiret pierwszy skargi kasacyjnej. Prawidłowo uznał bowiem Sąd I instancji, że ustalenie w § 3 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały, że stypendium może otrzymać również zawodnik, którego dotychczasowe osiągnięcia sportowe mogą wskazywać na osiągnięcie w przyszłości wysokich wyników sportowych, wykracza poza zakres delegacji ustawowej zawartej w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Nie ma racji skarżąca kasacyjnie rada miasta, że w świetle przytoczonej powyżej treści upoważnienia ustawowego, stypendium sportowe nie pełni wyłącznie funkcji gratyfikacji za osiągnięty wynik sportowy, lecz jednocześnie powinno mieć charakter motywacyjny, mobilizujący uhonorowanego zawodnika do osiągania kolejnych sukcesów sportowych. Z przytoczonej powyżej regulacji ustawowej art. 31 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie wyraźnie wynika, że zakresem upoważnienia ustawowego objęto jedynie regulowanie aktami prawa miejscowego zasad i trybu przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych za osiągnięte wyniki sportowe, a nie za te wyniki, które zawodnik osiągnie lub może osiągnąć w przyszłości. Skoro ustawodawca w sposób wyraźny przewidział, że jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe za osiągnięte wyniki sportowe, za istotnie naruszające prawo uznać należało przewidziane w zaskarżonej uchwale przyznawanie stypendiów sportowych za osiągnięcie w przyszłości wysokich wyników sportowych. Taką regulację zasadnie uznał Sąd I instancji za wykraczającą poza zakres upoważnienia prawotwórczego wskazany w ustawie. W świetle tego upoważnienia ustawowego przyznawane przez jednostkę samorządu terytorialnego stypendium sportowe ma pełnić funkcję gratyfikacji za już osiągnięty wynik sportowy. Oczywiście nie wyklucza to równocześnie charakteru motywacyjnego, mobilizującego uhonorowanego zawodnika do osiągania kolejnych sukcesów sportowych. Niedopuszczalne jest jednak stosowanie jako kryterium przyznania stypendium tych przesłanek motywacyjnych, mobilizujących na przyszłość, a nie uzyskanych już w przeszłości wyników sportowych.

Za nieuzasadnione uznać należy także podniesione w punkcie 1 tiret trzeci oraz tiret szósty skargi kasacyjnej zarzuty dotyczące § 7 ust. 4 oraz § 9 ust. 1 załącznika do uchwały. Trafnie uznał Sąd I instancji, że istotnie narusza prawo zawarta w przepisie § 7 ust. 4 załącznika do uchwały regulacja przewidująca, że do wniosku o przyznanie stypendium należy dołączyć program przygotowań zawodnika, opracowany przez właściwy związek sportowy lub klub sportowy zrzeszający

zawodnika oraz dokument (oryginał) potwierdzający osiągnięty wynik sportowy wydany przez właściwy polski związek sportowy oraz zawarta w przepisie § 9 ust. 1 załącznika do uchwały regulacja przewidująca, że Prezydent Miasta Gliwice pozbawia zawodnika stypendium, jeżeli w okresie jego pobierania zaprzestał on realizacji tego programu przygotowań. Regulacja uzależniająca przyznanie stypendium nie od wynikającego z ustawy kryterium już uzyskanego wyniku sportowego, ale od zupełnie innego kryterium, a mianowicie od przedstawienia określonego rodzaju programu przygotowań zawodnika, opracowanego przez wskazany w uchwale podmiot - właściwy związek sportowy lub klub sportowy zrzeczający zawodnika oraz przedłożenia wydanego przez właściwy polski związek sportowy dokumentu potwierdzającego osiągnięty wynik sportowy, jest niezgodna z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Taka regulacja, uzależniając możliwość uzyskania stypendium nie od przewidzianego w ustawie kryterium uzyskanego wyniku sportowego, ale od innych kryteriów, oznaczających w istocie obowiązek przynależności wnioskodawcy do właściwego związku sportowego lub klubu sportowego, w sposób niedopuszczalny, bo nieprzewidziany ustawą, zawęża zakres podmiotowy regulacji. Zawodnik niezrzeszony nie jest bowiem w stanie spełnić określonych w tych przepisach warunków ubiegania się o stypendium tj. przedstawić opracowanego programu przygotowań zawodnika. Należy zatem uznać, że także w tym zakresie Sąd I instancji zasadnie ocenił istnienie istotnego naruszenia prawa i stwierdził nieważność tych części uchwały.

Z tego samego powodu za niezasadny uznać także należy podniesiony w punkcie 1 tiret drugi skargi kasacyjnej zarzut dotyczący § 6 ust. 6 załącznika do uchwały. Prawidłowo uznał Sąd I instancji, że przewidziana w nim regulacja umożliwiająca Prezydentowi Miasta w danym roku budżetowym podwyższyć wysokość przyznanego stypendium w przypadku „realizowania przez niego programu przygotowań do udziału w zawodach na wyższym poziomie”, także wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, umożliwi ona bowiem organowi wykonawczemu przyznawanie stypendium sportowego z powodu przesłanki nieprzewidzianej w ustawie. Ustawodawca uzależnił przyznanie stypendium od osiągniętego wyniku sportowego. Niezgodna z tym upoważnieniem ustawowym jest zatem regulacja uzależniająca przyznanie stypendium nie od już uzyskanego wyniku sportowego, ale od zupełnie innego kryterium, a mianowicie realizowania określonego rodzaju

programu przygotowań do udziału w zawodach (na wyższym poziomie). Trafnie zatem Sąd I instancji stwierdził nieważność tej części uchwały.

Krąg podmiotowy wnioskodawców uprawnionych do otrzymania stypendium sportowego w sposób niezgodny z prawem ograniczała także treść § 3 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały przewidująca, że „Stypendium mogą otrzymywać zawodnicy (...), którzy w momencie złożenia wniosku mają ukończony 17 rok życia oraz nieprzekroczony 30 rok życia”. Zasadnie uznał Sąd I instancji, że taka regulacja wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, uzależniającego przyznanie stypendium jedynie od osiągniętych wyników sportowych, niezależnie od wieku wnioskodawców. W konsekwencji narusza ona również wynikającą z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę równości wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nie jest zatem zasadny zarzut niewłaściwej wykładni przez Sąd I instancji w tej kwestii art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie oraz art. 32 Konstytucji (punkt 2 skargi kasacyjnej).

Nie jest uzasadniony również podniesiony w punkcie 1 tiret czwarty skargi kasacyjnej zarzut kwestionujący uznanie za niezgodną z prawem treści § 8 ust. 3 załącznika do uchwały. Poprzez wprowadzenie w tym przepisie zasady, że stypendium przekazywane jest co miesiąc na konto bankowe wskazane we wniosku, Rada Miasta Gliwice wprowadziła obowiązek posiadania przez wnioskodawcę rachunku bankowego, co mogłoby istotnie ograniczyć krąg podmiotowy ewentualnych wnioskodawców. W świetle bowiem tej regulacji uchwały tylko wnioskodawcy posiadającym konto bankowe można przekazywać co miesiąc przyznane stypendium. Ten warunek uznać należy za niedopuszczalny w świetle kryteriów przyznawania stypendiów przewidzianych w upoważnieniu ustawowym, tj. znaczenia danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągniętego wyniku sportowego. Istotne naruszenie tą regulacją przepisu art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, zasadnie zostało uznane przez Sąd I instancji za podstawę dla stwierdzenia nieważności tej regulacji.

Nie ma też racji skarżąca kasacyjnie Rada Miasta Gliwice, kwestionując w punkcie 1 tiret piąty i siódmy skargi kasacyjnej uznanie za niezgodne z prawem regulacji dotyczących procedury przyznawania stypendium zawartych w § 8 ust. 2 i 5 oraz w § 10 załącznika do uchwały. Trafnie ocenił Sąd I instancji, że niedopuszczalne jest modyfikowanie przez akt podustawowy zasad proceduralnych wynikających z ustawy, jeśli ustawa do tego wyraźnie nie upoważnia. Za niezgodne z prawem uznać

zatem należało zmodyfikowanie aktem prawa miejscowego wynikającej z art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego zasady dwuinstancyjności postępowania i wprowadzenie aktem podustawowym wyjątku od tej zasady, poprzez pozbawienie możliwości wniesienia odwołania od decyzji organu I instancji. Trafnie też wskazał Sąd I instancji na niekonsekwencję regulacji i jej niejasność, polegającą na tym, że w tych przepisach przewidziano w procedurze przydzielania stypendium dwie formy: decyzję oraz umowę, nie precyzując jednakże ich zakresu ani charakteru prawnego.

Mając powyższe na uwadze należy zatem uznać, że nie są zasadne zarzuty skargi kasacyjnej, iż zakwestionowane przez Sąd I instancji przepisy uchwały mieściły się w upoważnieniu ustawowym do określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych. Wbrew zatem stanowisku strony skarżącej kasacyjnie, nie ma podstaw, aby twierdzić, że w rozpatrywanej sprawie doszło do niezgodnego z prawem stwierdzenia nieważności części uchwały przez Sąd I instancji.

Wobec uznania, że skarga kasacyjna nie została oparta na usprawiedliwionych podstawach, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną, działając na podstawie art. 184 p.p.s.a.



Na oryginale własnoręcznie podpisy
Za zgodność z oryginałem

sygn. akt II GSK 282/16
Josia Dąbrowski