

Received: 3.09.2021
Accepted: 4.11.2021
Published: 31.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa
Annuals of The Administration and Law
2021, XXI, z. 4: s. 285-293
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.8317
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Przemysław Kuczkowski*
Nr ORCID: 0000-0003-4808-8577

GŁOSA APROBUJĄCA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 1 GRUDNIA 2017 R. SYGN. AKT II GSK 282/16¹

APPROBATORY GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 1 DECEMBER 2017. SYGN. ACT II GSK 282/16

Streszczenie: Przedmiotem glosy do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 grudnia 2017 r., sygn. akt II GSK 282/16 jest kwestia stanowienia aktów prawa miejscowego dotyczących stypendiów sportowych ustanawianych i finansowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w glosowanym wyroku, iż niedopuszczalne jest podjęcie uchwały przez radę gminy, która przewiduje ograniczenia podmiotowe w dostępie do stypendium sportowego w zakresie wieku i przynależności do klubu zawodnika. Wprowadzone modyfikacje w ramach kryterium podmiotowego spowodowały przekroczenie upoważnienia ustawowego, które musi być ściśle interpretowane. Dlatego też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego należy ocenić pozytywnie.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, upoważnienie ustawowe, akt prawa miejscowego, stypendia sportowe, kryterium podmiotowe dostępu do stypendium sportowego

Summary: The subject of the gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 1 December 2017, ref. no. II GSK 282/16 is the issue of enacting local laws on sports scholarships established and financed by a local government unit. The Supreme Administrative Court stated in the judgment under review that it is inadmissible for the municipal council to adopt a resolution which provides for subjective restrictions on access to sports scholarships in terms of age and membership of a player's club. The modifications introduced in the scope of the subjective criterion resulted in exceeding statutory authorization, which must be strictly interpreted. Therefore, the judgment of the Supreme Administrative Court should be evaluated positively

Keywords: administrative law, statutory authorization, local act, sports scholarships, subject criterion for access to sports scholarship

* mgr; asystent w Katedrze Administracji, Instytutu Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: pk@ukw.edu.pl

¹ Wyrok opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych II GSK 282/16 – wyrok NSA z 1 grudnia 2017 r., sygn. akt II GSK 282/16.

Teza 1: 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, zawęży zakres podmiotowy regulacji.

Teza 2: 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”.

WPROWADZENIE

Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej w zakresie zasad i trybu przyznawania stypendium sportowego dla zawodników, ustanawianego i finansowanego przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.), jest istotnym zagadnieniem prawnym na tle art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie² (dalej: ustawa o sporcie). Zgodnie z tym przepisem „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”.

Autor glosy zajął się zagadnieniem prawidłowej legislacji w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego dotyczących stypendiów sportowych z tego powodu, iż po pierwsze, ta problematyka nie była dotychczas szerzej podejmowana w piśmiennictwie, po drugie, działalność uchwałodawcza j.s.t. w tym zakresie dość często była korygowana przez organy nadzoru oraz sądownictwo administracyjne. Warto podkreślić, że uchwała dotycząca stypendiów sportowych jako akt podustawowy musi mieścić się w granicach wyznaczonych przez delegację, a ponadto być niesprzeczna z ustawą, w której zawarta jest owa delegacja³.

Zagadnienia, które glosator będzie rozważał w niniejszym opracowaniu, zostały ujęte w tezach wyroku, a dotyczą kryterium podmiotowego stypendium sportowego. Pierwszą kwestią, która będzie podejmowana, jest to, czy w uchwale organu stanowiącego j.s.t. można uzależnić możliwość uzyskania stypendium sportowego od kryterium przynależności wnioskodawcy do właściwego związku sportowego lub klubu sportowego. Drugą zaś będzie to czy w uchwale organu stanowiącego j.s.t. można wprowadzić kryterium podmiotowe wieku stypendysty sportowego.

Zasadniczo stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) należy ocenić jako przekonujące w myśl obowiązujących przepisów prawa, jednakże warto bliżej przyjrzeć się zasadniczym problemom, które wyniknęły na tle rozpatrywanego stanu faktycznego oraz ocenić przytaczaną przez zajmujące się nim sądy argumentacją.

Przed analizą i oceną stanowiska NSA glosator zaprezentuje przebieg postępowania sądowego.

² Dz.U. z 2020 r., poz. 1133.

³ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 85-103.

PRZEBIEG POSTĘPOWANIA SĄDOWEGO

W glosowanym wyroku NSA oddalił skargę kasacyjną Rady Miasta Gliwice od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (dalej: WSA) z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt III SA/Gl 700/15 w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Gliwice z dnia 6 lutego 2014 r. nr XL/855/2014.

WSA w Gliwicach wyrokiem z dnia 22 września 2015 r. stwierdził nieważność w części rzeczony uchwały Rady Miasta Gliwice z dnia 6 lutego 2014 r. nr XL/855/2014 w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe. Postępowanie przed WSA zainicjował Wojewoda Śląski, który wniósł skargę na uchwałę Rady Miasta Gliwice opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2014 r., poz. 974. Zarzucił on jej naruszenie wielu przepisów, w tym m.in. art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, poprzez:

1) uregulowanie w § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały, iż osobami uprawnionymi do otrzymania stypendium sportowego są zawodnicy, 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;

2) uregulowanie w § 7 ust. 4 załącznika zaskarżonej uchwały dodatkowego warunku przyznania stypendium, poprzez konieczność dołączenia do wniosku o stypendium programu przygotowań zawodnika, opracowanego przez właściwy związek sportowy lub klub sportowy zrzeszający zawodnika oraz dokumentu (oryginału) potwierdzającego osiągnięty wynik sportowy wydany przez właściwy polski związek sportowy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Gliwice reprezentowana przez Prezydenta Miasta Gliwice wniosła o jej oddalenie.

Sąd podzielił wyartykułowane w skardze zarzuty, o których mowa powyżej, wskazując, iż:

1) uregulowanie w § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika do zaskarżonej uchwały wprowadzające ograniczenie podmiotowe w zakresie wieku zawodnika uprawnionego do otrzymania stypendium narusza art. 31 ust. 1 i ust. 3 ustawy o sporcie oraz zasadę równości wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne określone w art. 32 Konstytucji RP;

2) warunek wskazany w § 7 ust. 4 załącznika, tj. złożenia opracowanego przez właściwy polski związek lub klub sportowy programu przygotowań zawodnika, nie mieści się to w pojęciu zasad i trybu przyznawania stypendium.

Wskazany wyżej wyrok został w części zaskarżony kasacyjnie przez Radę Miasta Gliwice, która domagała się uchylenia wyroku w zaskarżonej części oraz rozpoznania skargi i jej oddalenia w tym zakresie oraz zasądzenia kosztów postępowania.

Wyrokowi zarzucono m.in. błędną wykładnię art. 31 ust. 3, która doprowadziła do stwierdzenia nieważności § 3 ust. 1 i ust. 2 oraz § 7 ust. 4 załącznika do zaskarżonej uchwały przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach. W uzasadnieniu do tych zarzutów podniesiono, iż ustawodawca w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nie sprecyzował szczegółowo kryteriów, które powinny być zachowane przez j.s.t. w zakresie wypełniania zawartej w nim delegacji ustawowej. Ponadto podkreślono, iż przy ogólnym ustaleniu wymogów ustawowych wykonania delegacji obowiązek j.s.t. całościowego określenia w drodze uchwały

szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, może przybrać dowolną formę. Zdaniem Rady Miasta uzasadnione zatem jest w świetle tego przepisu stanowisko, iż ustawodawca pozostawił organowi stanowiącemu pewną swobodę w wypełnianiu upoważnienia ustawowego.

NSA oddalił skargę kasacyjną. W zakresie zarzutów będących przedmiotem glosy NSA zgodził się z wywodem zaprezentowanym w uzasadnieniu WSA. Uzasadniając zarzut odnoszący się do stwierdzenia nieważności § 7 ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie załączania do wniosku o przyznanie stypendium programu przygotowań zawodnika, opracowanego przez właściwy związek sportowy lub klub sportowy zrzeszający zawodnika, a także dokumentu potwierdzającego osiągnięty wynik sportowy, NSA podkreślił, iż uzależnianie przyznania stypendium sportowego od kryterium pozaustawowego jest niezgodne z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

W zakresie kryterium podmiotowego, dotyczącego kręgu podmiotowego wnioskodawców uprawnionych do otrzymania stypendium sportowego z § 3 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały (wnioskodawcy muszą mieć ukończony 17. rok życia oraz nieprzekroczony 30. rok życia) NSA stwierdził, iż taka regulacja wykracza poza zakres delegacji, ponieważ ustawa o sporcie uzależnia przyznanie stypendium wyłącznie od osiągniętych wyników sportowych. Nie zawiera w swej treści kryterium wieku zawodnika.

Glosa odnosi się wyłącznie do przytoczonych w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego szczególnie istotnych, z punktu widzenia dogmatyki prawa administracyjnego, twierdzeń odnoszących się do tez orzeczenia. Pozostałe problemy pozostają poza zakresem niniejszej glosy.

ANALIZA I OCENA MERYTORYCZNA

Autor glosy zajął się zagadnieniami dotyczącymi zasad i trybu przyznawania stypendium sportowego dla zawodników z tego względu, iż są w tej mierze rozbieżności w orzecznictwie, zaś w doktrynie ta tematyka zasadniczo nie jest podejmowana. Warto podkreślić, iż konsekwencją istotnych błędów w stanowieniu aktu normatywnego dotyczącego stypendium sportowego jest stwierdzenie nieważności uchwały j.s.t. ze skutkiem *ex tunc*. Dlatego też problematyka niniejszej glosy ze względu na ilość j.s.t. funkcjonujących w Polsce, które mogą ustanawiać i finansować stypendia sportowe, jest niezwykle ważna.

Mając na uwadze analizę konsekwencji prawnych błędnej realizacji delegacji ustawowej do stanowienia aktu podustawowego, należy na wstępie wyjaśnić, dlaczego uchwała Rady Miasta Gliwice z dnia 6 lutego 2014 r. nr XL/855/201 w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe jest aktem prawa miejscowego.

Na wstępie rozważań w tym zakresie należy podkreślić, iż w polskim prawodawstwie nie ma legalnej definicji aktów prawa miejscowego. W związku z tym cechy aktu prawa miejscowego należy zrekonstruować na podstawie przepisów Konstytucji RP oraz przepisów ustaw ustrojowych. Glosator dokona również przeglądu istotnego piśmiennictwa i judykatury pod kątem omówienia cech tego źródła prawa.

Rekonstrukcję cech należy rozpocząć od art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴, który stanowi, iż „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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa”. Mając na uwadze przepis blankietowy zawarty w Konstytucji RP, należy do rekonstrukcji istotnych cech aktów prawa miejscowego uzupełniająco zastosować przepisy:

- 1) art. 40 i następne (rozdział 4) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵;
- 2) art. 40 i następne (rozdział 4) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶;
- 3) art. 89 i następne (rozdział 8) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷;
- 4) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸.

Jeśli chodzi o wypowiedzi doktryny to Marek Chmaj oraz Grzegorz Herc, mając na uwadze ww. przepisy prawa powszechnie obowiązującego odnoszące się do aktów prawa miejscowego, wskazują, iż do tych cech należy zaliczyć:

- „- wydanie aktów następuje na podstawie upoważnienia ustawowego,
- wydanie aktów przez upoważniony ustawowo organ j.s.t.,
- określona prawnie forma (np. uchwała, zarządzenie),
- zawieranie norm powszechnie obowiązujących na obszarze danej jednostki,
- ustanowienie w odpowiednim trybie i nalezycie ogłoszone”⁹.

Przechodząc zaś do wypowiedzi sądownictwa dotyczących cech aktów prawa miejscowego, to należy podkreślić, iż były one wielokrotnie przedmiotem rozważań sądów administracyjnych. Za utrwalonym orzecznictwem sądowym należy wskazać, iż „akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt, wydanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób”¹⁰.

W ocenie glosatora biorąc pod uwagę wyżej wskazane przesłanki, stwierdzić należy, iż uchwała Rady Miasta Gliwice z dnia 6 lutego 2014 r. nr XL/855/2014 w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego.

⁴ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2021 r., poz. 1372, z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2020 r., poz. 920, z późn. zm.

⁷ Dz.U. z 2020 r., poz. 1668, z późn. zm.

⁸ Dz.U. z 2019 r., poz. 1461.

⁹ M. Chmaj, G. Herc, *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego oraz procedura uchwalodawcza*, [w:] M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 186; patrz szerzej: D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 85-103; S. Bułajewski, *Rada gminy jako organ stanowiący*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, s. 88-124; Z. Kopacz, *Publikacja aktów prawa miejscowego w Polsce*, Olsztyn 2016; J. Ciapała, *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy” 2000 nr 3, s. 53-56; M. Czuryk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, s. 124.

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 732/09, LEX nr 595500.

Ze względu na problematykę niniejszej glosy, dotyczącą realizacji delegacji ustawowej, istotne dla dalszych rozważań jest zajęcie się cechą aktu prawa miejscowego, która wyrażona jest w zdaniu pierwszym art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, iż akty prawa miejscowego są wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zdaniem Piotra Radziejwicz „upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie zakreśla ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego”¹¹. Ponadto jeśli chodzi o normę kompetencyjną, to zdaniem Łukasza Złakowskiego „nie ma możliwości wydania takiego aktu na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego, jakim jest art. 18 ust. 1 SamGmU (...) Za niezgodne z prawem należy uznać również stanowienie aktów prawa miejscowego w oparciu o upoważnienie wyprowadzone z aktu podustawowego”¹².

Mając na uwadze powyższe, a co będzie miało znaczenie dla dalszych rozważań, w tej części glosy glosator poszuka odpowiedzi na następujące pytanie: jaki rodzaj upoważnienia został zawarty w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie?

Zgodnie z poglądami doktryny rozróżnia się następujące rodzaje delegacji do wydawania aktów podustawowych (mając na uwadze art. 94 Konstytucji RP):

- 1) ustawowe upoważnienie o charakterze szczegółowym oraz
- 2) ustawowe upoważnienie o charakterze generalnym¹³.

„Pierwsza kategoria to akty o charakterze wykonawczym, czyli wydawane na podstawie szczegółowego ustawowego upoważnienia, a druga kategoria to akty prawa miejscowego o charakterze ustrojowo-organizacyjnym i akty o charakterze porządkowym, które mogą być stanowione na podstawie upoważnienia o charakterze generalnym”¹⁴.

Stanowienie prawa miejscowego na podstawie upoważnienia szczegółowego „wymusza takie formułowanie tych przepisów, by między nimi a ustawą możliwe było stwierdzenie istnienia podwójnej więzi formalnej i materialnej:

1) istnienie więzi formalnej będzie zapewnione, gdy istnieć będzie przepis w akcie rangi ustawowej upoważniający do uregulowania danej sprawy w drodze aktu prawa miejscowego oraz

2) więź materialna (treściowa) istnieć będzie wtedy, gdy dany akt stanowi swoiste dopełnienie treści ustawy, a więc gdy akt prawa miejscowego będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany, ocena tej zgodności dokonywana będzie w ramach kontroli legalności aktów prawa miejscowego, a więc przez organy nadzoru, sąd administracyjny, a wyjątkowo także przez TK”¹⁵.

Mając na uwadze powyższy wywód, należy dojść do wniosku, iż uchwała Rady Miasta Gliwice z dnia 6 lutego 2014 r. nr XL/855/2014 została wydana na podstawie upoważnienia szczegółowego. Warto wskazać, że ten rodzaj delegacji charakteryzuje się tym, że organ

¹¹ P. Radziejwicz, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 94.

¹² Ł. Złakowski, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, Legalis, art. 40.

¹³ Patrz. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 112; Z. Kopacz, *Publikacja aktów prawa...*, s. 53.

¹⁴ K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, *Annales UMCS* 2017, nr 1, s. 176.

¹⁵ D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 113.

stanowiący, wydając akt prawa miejscowego, musi mieć na uwadze zaistnienie zarówno więzi formalnej, jak i materialnej.

Kolejnym zagadnieniem, istotnym z punktu widzenia glosatora, będzie to, czy poprzez swoją działalność uchwałodawczą Rada Miasta Gliwice, uchwalając przedmiotowy akt normatywny, nie przekroczyła delegacji szczegółowej z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie.

Na wstępie wywodu w tym zakresie należy odwołać się do zasad wykładni prawa, określonych przez piśmiennictwo. Lech Morawski w zakresie egzegezy przepisów kompetencyjnych (a w uchwale rady gminy jako aktu wydanego z upoważnienia ustawowego będzie określona kompetencja dotycząca stypendiów sportowych) podkreślał, iż „w sposób ścisły literalny powinny być interpretowane przepisy kompetencyjne oraz dotyczące praw i obowiązków obywatelskich”¹⁶. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. sygn. akt K25/99 dotyczącym wykładni przepisów kompetencyjnych wskazał jednoznacznie na zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze.

Przechodząc do delegacji ustawowej, należy wskazać, iż w myśl art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie „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”. Zgodnie zaś z art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie „Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe”.

Analizując cytowany przepis delegacji ustawowej należy dojść do wniosku, iż zarówno określa on organ uprawniony do wydania uchwały, tj. organ stanowiący j.s.t., oraz po drugie, przedmiot regulacji w drodze aktu prawa miejscowego, tj. 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. Do zrekonstruowania przedmiotu regulacji w zakresie objętym głosą (wyłącznie stypendiów dla zawodników) należy również wziąć pod uwagę treść przepisu art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie.

Należy podkreślić, iż przepisy zawarte w art. 94 Konstytucji oraz w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wskazują, iż stanowione przez gminy akty prawa miejscowego absolutnie nie mogą wykraczać poza delegację ustawową. Ze względu na cel przepisów wykonawczych mają one uzupełniać regulację ustawową, zaś za niedopuszczalne należy uznać regulowanie materii, która nie była przedmiotem ustawy.

Dokonując porównania uregulowania dotyczącego przepisu kompetencyjnego z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, a podjętą uchwałą przez Radę Miasta Gliwice z dnia 6 lutego 2014 r. nr XL/855/2014 w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe (w zakresie przedmiotu glosy), nie można wykazać istnienia przede wszystkim więzi formalnej, ale i materialnej. To powoduje, że ten akt prawa miejscowego wykracza poza ustawę w miejscu, w którym zawiera regulację dotyczącą wskaza-

¹⁶ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 193.

nia kryteriów podmiotowych stypendium sportowego, tj. wskazania jako uprawnionych do uzyskania tego świadczenia wyłącznie:

- 1) zawodników, którzy w momencie złożenia wniosku mają ukończony 17. rok życia oraz nieprzekroczone 30. rok życia oraz
- 2) zawodników, którzy legitymują się przynależnością do właściwego związku sportowego lub klubu sportowego.

Należy podkreślić, iż przepis art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, jako przepis kompetencyjny, absolutnie nie zawiera w swojej treści jako przedmiotu do uregulowania kryteriów podmiotowych, w związku z tym organ stanowiący j.s.t. nie został wyposażony w uprawnienie do jego określenia w akcie prawa miejscowego. Art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie wskazuje jednoznacznie, iż gminy mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. W przepisie zawarto już zatem kryterium podmiotowe, tj. osobę fizyczną¹⁷.

W doktrynie przedmiotu na potwierdzenie powyższej tezy zdawkowo wspomina się, iż przepis art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie nie wskazuje na jakiegokolwiek szczególne ograniczenia¹⁸. W przypadku kwestionowanego w głosie przepisu § 3 ust. 1 i ust. 2 oraz § 7 ust. 4 załącznika do uchwały organ stanowiący j.s.t. nie skupił się zatem na uzupełnieniu przepisu ustawowego, tylko zastąpił tę regulację własnymi normami i wyszedł wyraźnie poza zakres szczegółowego upoważnienia ustawowego, zawężając krąg podmiotowy stypendystów.

Na marginesie warto podkreślić, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych do chwili obecnej ścierają się dwa stanowiska w zakresie możliwości modyfikacji kryterium podmiotowego. W pierwszej grupie judykatów mieszczą się takie, które podkreślają, iż skoro ustawodawca w art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie ustanowił krąg podmiotowy – każdą osobę fizyczną (osiągającą wyniki sportowe), to nie mogą j.s.t. tego kręgu modyfikować w uchwale poprzez określenie wieku czy obowiązku przynależności do klubów sportowych, stowarzyszeń czy posiadania licencji sportowej¹⁹. W drugiej grupie orzeczeń znajdziemy takie, które podkreślają szeroką autonomię gmin, odnosząc się do kryterium podmiotowego, a zatem możliwa jest modyfikacja kryterium podmiotowego²⁰.

Ze względu na rozbieżności w orzecznictwie niniejsza glosa może zatem mieć istotne znaczenie dla praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych.

¹⁷ Mając na uwadze przepisy Kodeksu cywilnego, osobą fizyczną jest człowiek od chwili urodzenia aż do śmierci. Szerzej: T. Sokołowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, tom I: *Część ogólna*, wyd. II, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, art. 8.

¹⁸ E.J. Krześniak, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2020, Lex, art. 31.

¹⁹ Patrz. P. Kuczkowski, *Stypendium sportowe dla zawodników ustanowione i finansowane przez gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, XXI, z. 1, s. 67. T. Dauerman, *Stypendia sportowe ustanawiane przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 7-8, s. 20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 25 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 221/19, LEX nr 2657148; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 28 lutego 2017 r., II SA/Ol 20/17, LEX nr 2255757; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 19 stycznia 2017 r., II SA/Kr 1386/16, LEX nr 2240905; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 11 lipca 2019 r., II SA/Łd 375/19, LEX nr 2703695.

²⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 21 września 2017 r., II SA/Lu 564/16, LEX nr 2388584; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 grudnia 2017 r., II GSK 4638/16, LEX nr 2434102.

PODSUMOWANIE

Rekapituluując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie zawiera delegację ustawową do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych. Za wiodącym poglądem doktryny teorii prawa oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego należy dojść do wniosku, iż każda norma kompetencyjna oraz ta, która dotyczy praw i obowiązków obywatelskich, muszą podlegać procesowi wykładni w sposób ścisły i literalny. Stosując te wytyczne, należy podkreślić, iż głosowane orzeczenie zasługuje na aprobatę z tego względu, iż uchwała Rady Miasta Gliwice z dnia 6 lutego 2014 r. nr XL/855/2014 poprzez uregulowanie w niej kryteriów podmiotowych, tj. ograniczenia wiekowego osób uprawnionych do stypendiów sportowych oraz ograniczenia w zakresie obowiązku przynależności do klubu sportowego bądź związku sportowego, wykroczyła niewątpliwie poza delegację ustawową.

W przedmiotowej uchwale organ stanowiący nie skupił się zatem na uzupełnieniu przepisu ustawowego, tylko zastąpił go własnymi normami i wyszedł wyraźnie poza zakres szczegółowego upoważnienia ustawowego, zawężając krąg podmiotowy stypendystów.

Bibliografia

- Buławajewski S., *Rada gminy jako organ stanowiący*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012.
- Chmaj M., Herc G., *Akty prawa miejscowego organów samorządu terytorialnego oraz procedura uchwałodawcza*, [w:] M. Chmaj (red.), *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005.
- Ciapała J., *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego „Przegląd Sejmowy” 2000*, nr 3.
- Czuryk M., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009.
- Dauerman T., *Stypendia sportowe ustanawiane przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2017, nr-7-8.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020.
- Kopacz Z., *Publikacja aktów prawa miejscowego w Polsce*, Olsztyn 2016.
- Krześniak E.J., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, 2020, Legalis.
- Kuczkowski P., *Stypendium sportowe dla zawodników ustanowione i finansowane przez gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych – zagadnienia wybrane*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, XXI, z. 1.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Radziewicz P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, Lex, art. 94.
- Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, Annales UMCS 2017, nr 1.
- Sokołowski T., [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, tom I: Część ogólna, wyd. II, red. A. Kidyba, Warszawa 2012.