

**Przemysław Kuczkowski**

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0003-4808-8577

pk@ukw.edu.pl

**Piotr Pawłowski**

Kancelaria adwokacka Piotr Pawłowski

piotr@pawlowski-adwokat.pl

## **Głosa krytyczna do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 sierpnia 2017 r., sygn. akt II GSK 1041/17\***

### **Teza**

„Skoro Sejmik ma prawną możliwość uchwalania zasad pozbawiania stypendium, to ma też możliwość ustalenia zasad ich wstrzymywania. Skoro bowiem ma możliwość działania o szerszym zakresie (pozbawienia stypendium), to logicznym jest, że ma również możliwość działania o zakresie węższym (wstrzymania stypendium). Okoliczność, iż ustawodawca nie posłużył się w tym przepisie sformułowaniem »wstrzymywania« i »wznawiania« wypłaty stypendium, a takie uprawnienie w enumeratywnie wskazanych przypadkach dla ministra właściwego do spraw kultury fizycznej w art. 32 tejże ustawy wprost przewidział, nie uzasadnia w żaden sposób przyjęcia, że pozbawił tego uprawnienia jednostkę samorządu terytorialnego, która według ustalonych przez siebie zasad ma prawo w ramach przyznanych jej prawnych możliwości nadawania i pozbawiania, posiada również mieszczącą się w tym zakresie prawną możliwość ustalenia na własnych zasadach warunków wstrzymywania wypłaty takich świadczeń”.

---

\* Wyrok opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych II GSK 1041/17 – wyrok NSA z 17 sierpnia 2017 r.

## Wprowadzenie

Wstrzymanie stypendium sportowego ustanowionego i finansowanego przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako j.s.t.) jest istotnym zagadnieniem prawnym na tle art. 31 ust 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133; dalej jako ustawa o sporcie). W myśl tego przepisu „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 literalnie wynika, że organy stanowiące j.s.t mają uprawnienie do wydania uchwały, która będzie ustalała m.in. tryb przyznawania i pozbawiania stypendium sportowego. Przepis ten natomiast nie wskazuje na możliwość wstrzymania stypendium sportowego. Dlatego na gruncie art. 31 ust 3 ustawy o sporcie pojawiły się rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie co do możliwości uregulowania przez j.s.t., trybu wstrzymywania stypendium sportowego, jako formy czasowego pozbawiania tego stypendium<sup>1</sup>. Głosowane orzeczenie jest ważkie z tego powodu, że zagadnienie wstrzymywania stypendium sportowego stanowiło istotę jego rozstrzygnięcia. Przed analizą i oceną stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego glosatorzy zaprezentują przebieg postępowania sądowego.

## Przebieg postępowania sądowego

W głosowanym wyroku Naczelnny Sąd Administracyjny (dalej jako NSA) uwzględnił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie (dalej jako WSA) z 15 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 1228/16, w sprawie ze skargi Prokuratora Rejonowego Szczecin-Niebuszewo na uchwałę Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z kwietnia 2014 r. w przedmiocie ustalenia zasad, trybu przyznawania, wstrzymywania lub pozbawiania oraz wysokości stypendiów z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe.

Postępowanie przed WSA zainicjował prokurator Prokuratury Rejonowej Szczecin-Niebuszewo w Szczecinie, który wniósł skargę na uchwałę Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 15 kwietnia 2014 r. opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z 2014 r.,

---

<sup>1</sup> Por. P. Daniel, *Forma przyznania przez jednostkę samorządu terytorialnego stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe. Glosa do wyroku NSA z dnia 19 marca 2019 r., I OSK 1222/17, „Orzecznictwo w Sprawach Administracyjnych” 2019, nr 3, s. 113–120; wyrok WSA w Gdańsku z 20 lipca 2017 r., sygn. akt III SA/Gd 372/17, Lex nr 2331474.*

poz. 2178. Prokurator zarzucił w niej naruszenie wielu przepisów, w tym m.in. art. 31 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie poprzez uregulowanie w § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały możliwości wstrzymania decyzją Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego stypendium sportowego w przypadkach określonych tym przepisem, czyli ustalenie w drodze uchwały zasad i trybu wstrzymywania wypłaty stypendium sportowego, podczas gdy przepisy ustawy upoważniają organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do ustalenia zasad i trybu przyznawania oraz pozbawiania stypendium sportowego. Dalej prokurator podkreślił, że zawarte w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie upoważnienie obejmuje jedynie ustalenie zasad i trybu przyznawania i pozbawiania stypendium, a nie uprawnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania zasad i warunków jego wstrzymywania. Z tego też powodu cały § 5 w zakresie, w jakim dotyczy zasad wstrzymywania stypendium sportowego, w ocenie prokuratora miał być wadliwy. Podnosząc powyższe zarzuty, prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego wniósł o jej oddalenie. Organ, ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego dopuszczalności ustanowienia zasad wstrzymania stypendium, podniósł, że skoro ma kompetencję do uchwalania zasad pozbawiania stypendium, to ma też możliwość ustalenia zasad ich wstrzymywania.

WSA w Szczecinie wyrokiem z 15 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 1228/16 stwierdził nieważność uchwały Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z 15 kwietnia 2014 r. nr XXXIII/459/14. Sąd podzielił wyartykułowany w skardze pogląd, że zawierając w § 5 zaskarżonej uchwały uregulowania dotyczące możliwości wstrzymania stypendium sportowego organ naruszył art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, bowiem przepis ten deleguje na rzecz organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie uprawnienia w zakresie określenia zasad i trybu przyznawania i pozbawiania stypendium sportowego, nie daje natomiast uprawnienia do określenia trybu i warunków jego wstrzymania. Możliwość taką przewidywał art. 35 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym (Dz.U. Nr 155, poz. 1298). Zdaniem sądu, skoro ustawodawca zrezygnował z możliwości wstrzymywania wypłaty stypendium, to należy uznać, że był to zabieg celowy, zwłaszcza, że inne przepisy ustawy o sporcie dopuszczają możliwość wstrzymywania stypendiów przyznawanych przez inne organy (art. 32 ust. 7). W związku z powyższym sąd uznał, że zaskarżona uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny. Zarówno bowiem przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, będące wynikiem wadliwej wykładni, jak i naruszenie wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego nakazu przestrzegania przez prawodawcę zasad poprawnej legislacji, stanowią w ocenie sądu istotne naruszenia prawa i uzasadniają stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Wyżej wskazany wyrok został w całości zaskarżony kasacyjnie. Wyrokowi zarzucono m.in. błędną wykładnię art. 31 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie poprzez przyjęcie, że niedopuszczalne jest ustanowienie w uchwale Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego zasad wstrzymywania wypłaty stypendiów, podczas gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że skoro dopuszczalne jest ustanowienie zasad pozbawienia stypendium, możliwe jest również ustanowienie zasad jego wstrzymywania.

NSA uwzględnił skargę kasacyjną, wskazując, że skoro sejmik ma prawną możliwość uchwalania zasad pozbawiania stypendium, to ma też możliwość ustalenia zasad ich wstrzymywania. Skoro bowiem ma możliwość działania o szerszym zakresie (pozbawienia stypendium), to logiczne jest, że ma również możliwość działania o zakresie węższym (wstrzymania stypendium). Okoliczność, iż ustawodawca nie posłużył się w tym przepisie sformułowaniem „wstrzymywania” i „wznawiania” wypłaty stypendium, a takie uprawnienie w enumeratywnie wskazanych w art. 32 tejże ustawy przypadkach wprost przewidział dla ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, nie uzasadnia w żaden sposób przyjęcia, że pozbawił tego uprawnienia jednostkę samorządu terytorialnego, która według ustalonych przez siebie zasad ma prawo – w ramach przyznanych jej prawnych możliwości nadawania i pozbawiania stypendium – ustalenia na własnych zasadach warunków wstrzymywania wypłaty takich świadczeń. W ocenie NSA sąd pierwszej instancji dokonał zatem błędnej wykładni art. 31 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie we wskazanym wyżej zakresie, podczas gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że skoro w przepisie art. 31 ust. 3 dopuszczalne jest ustanowienie zasad pozbawienia stypendium, to dopuszczalne jest również ustanowienie zasad jego wstrzymywania.

Głosa odnosi się wyłącznie do przytoczonych w uzasadnieniu wyroku NSA szczególnie istotnych, z punktu widzenia dogmatyki prawa administracyjnego, twierdzeń dotyczących kwestii wstrzymywania stypendium sportowego. Pozostałe problemy pozostają poza zakresem niniejszej glosy.

## **Analiza i ocena merytoryczna**

Autorzy glosy zajęli się tematyką trybu wstrzymywania stypendium sportowego z tego powodu, że istnieją w tej kwestii rozbieżności w orzecznictwie, zaś w doktrynie ta tematyka nie jest podejmowana. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia jest szczególnie istotne dla samorządów, które zamierzają uregulować zagadnienie stypendium sportowego w sposób prawidłowy, ażeby w przyszłości nie mierzyć się z niebezpieczeństwem stwierdzenia nieważności uchwały i ewentualnych skutków finansowych. Problematyka ta jest ważna

dla j.s.t każdego szczebla, a warto przypomnieć, iż w Polsce jest 16 województw, 314 powiatów, zaś samych gmin ponad 2477<sup>2</sup> i wiele z nich ustanowiło lub zamierza ustanowić i finansować stypendia dla swoich sportowców.

Na wstępie analizy glosowanego wyroku warto wyjaśnić, dlaczego uchwała Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z 15 kwietnia 2014 r. nr XXXIII/459/14 w przedmiocie ustalenia zasad, trybu przyznawania, wstrzymywania lub pozbawiania oraz wysokości stypendiów z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe<sup>3</sup> jest aktem prawa miejscowego. Należy podkreślić, że w polskim systemie prawnym nie ma legalnej definicji aktów prawa miejscowego, dlatego też cechy tego pojęcia należy zrekonstruować na podstawie Konstytucji RP oraz przepisów prawa ustrojowego stanowiących o aktach prawa miejscowego. W tym zakresie wielokrotnie wypowiedali się również przedstawiciele doktryny, jak i judykatura.

Rozważania w tej materii należy rozpocząć od Konstytucji RP. W myśl jej art. 94 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. Uzupełnienia przepisów konstytucyjnych dotyczących stanowienia aktów prawa miejscowego dokonał ustawodawca, zwłaszcza w art. 89 i nast. (rozdział 8) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (w zakresie aktów prawa miejscowego stanowionych przez sejmik województwa). Za Jerzym Świątkiewiczem należy podkreślić, że „przepisy te są niewątpliwie dodatkową płaszczyzną precyzującą konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego”<sup>4</sup>.

Z przepisów tych możemy wyczytać, że akty prawa miejscowego:

1) jako akty podstawowe muszą mieścić się w granicach zakreślonych delegacją i być niesprzeczne zarówno z ustawą, w której zawarta jest delegacja i na podstawie, której zostały wydane, jak również z Konstytucją RP,

2) będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego, muszą mieć charakter normatywny, zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym,

3) muszą mieć powszechny charakter,

4) obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły,

5) są stanowione jedynie w sprawach mniejszej wagi, o lokalnym znaczeniu, mają wykonawczy charakter w szerokim tego słowa znaczeniu,

---

<sup>2</sup> Dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji stan na dzień 1 stycznia 2021 r. <http://administracja.mswia.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html> (data dostępu: 28.06.2021).

<sup>3</sup> Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2014 r., poz. 2178.

<sup>4</sup> J. Świątkiewicz, *Prawo miejscowe pod rządem Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1, s. 85–86.

6) cechują się brak możliwości samodzielnego regulowania spraw należących do „materii ustawowej”<sup>5</sup>.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym, „akt prawa miejscowego, będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi jako taki zawierać normy mające charakter abstrakcyjny i jednocześnie co do zasady generalny (normy ogólne), a zatem sposób powinnego zachowania wyznaczony przez takie normy powinien odnosić się do zachowań powtarzalnych (a nie do zachowań jednorazowych), zaś adresat takich norm powinien być określony przez wskazanie jego cech, a więc nazwą generalną (a nie indywidualną). Powszechnie obowiązujący charakter prawa ponadto wymaga, aby personalny zasięg oddziaływania normy był powszechny, a nie wewnętrzny, a więc nie obowiązywał jedynie podmioty podległe organowi wydającemu akt prawny”<sup>6</sup>.

Uchwała Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego w przedmiocie ustalenia zasad, trybu przyznawania, wstrzymywania lub pozbawiania oraz wysokości stypendiów z budżetu województwa zachodniopomorskiego dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe niewątpliwie zawiera wszystkie wyżej przytoczone cechy aktu prawa miejscowego.

Akty prawa miejscowego są ściśle powiązane z ustawą w tym sensie, że prawo miejscowe to prawo podustawowe, które jest stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Akty prawa miejscowego są wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 zdanie pierwsze Konstytucji RP), co znaczy, że nie mają one samoistnego statusu – są stanowione i obowiązują w formalnej i materialnej zależności od ustawy. Upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie zakreśla ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego”<sup>7</sup>.

Warto w tym miejscu zadać pytanie o rodzaj upoważnienia, które zostało zawarte w art. 31 ust 3 ustawy o sporcie. Chcąc odpowiedzieć na to zagadnienie, należy dokonać podziału upoważnień do wydawania aktów podustawowych – zgodnie z poglądami doktryny<sup>8</sup> – na: 1) ustawowe upoważnienie o charakterze szczegółowym oraz 2) ustawowe upoważnienie o charakterze generalnym.

„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

<sup>5</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2020, s. 85–103, patrz także: 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*, E-seria Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016, s. 48–57.

<sup>6</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 1036/19, Lex nr 2781917; wyrok WSA w Gliwicach z 16 czerwca 2015 r., sygn. akt IV SA/Gl 1002/14.

<sup>7</sup> P. Radziejewicz, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, 2021, Lex.

<sup>8</sup> Patrz Z. Kopacz, op. cit., s. 53.

o charakterze porządkowym, które mogą być stanowione na podstawie upoważnienia o charakterze generalnym”<sup>9</sup>. Stanowienie prawa miejscowego „na podstawie i w granicach ustaw” na podstawie upoważnienia szczegółowego wymusza takie formułowanie tych przepisów, by między nimi, a ustawą możliwe było stwierdzenie istnienia podwójnej więzi formalnej i materialnej, przy czym istnienie więzi formalnej będzie zapewnione, gdy istnieje przepis w akcie rangi ustawowej upoważniający do uregulowania danej sprawy w drodze aktu prawa miejscowego, a więź materialna (treściowa) istnieje 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<sup>10</sup>. Ponadto delegacja szczegółowa musi określać przedmiot regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz organy uprawnione do jego wydania.

Niewątpliwie przedmiotowa dla głosowanego orzeczenia uchwała Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego została uchwalona na podstawie upoważnienia szczegółowego.

Mając na uwadze powyższe rozważania dotyczące upoważnień do wydania aktu podustawowego, należy kolejno ustalić, czy Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego uchwalając przedmiotową uchwałę, nie przekroczył ustawowego upoważnienia z art. 31 ust 3 ustawy o sporcie.

Zgodnie z brzmieniem przepisu 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”. Powołany przepis wyraźnie określa, po pierwsze, organ uprawniony do wydania uchwały, tj. organ stanowiący j.s.t; 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.

Biorąc pod uwagę art. 89 ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668), który stanowi, że na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części, należy dojść do przekonania

<sup>9</sup> K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales UMCS” 2017, nr 1, s. 176.

<sup>10</sup> D. Dąbek, *op. cit.*, s. 113.

nia, że niedopuszczalne jest, by przepisy prawa miejscowego, będąc przepisami podustawowymi, wykraczały poza unormowania ustawowe<sup>11</sup>.

Dokonując porównania uregulowania art. 31 ust 3 ustawy o sporcie z podjętą przez Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego uchwałą w przedmiocie ustalenia zasad, trybu przyznawania, wstrzymywania lub pozbawiania oraz wysokości stypendiów z budżetu Województwa Zachodniopomorskiego dla zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe, przede wszystkim nie można wykazać istnienia więzi formalnej, ale i materialnej. Końcowo powoduje to, że ten akt prawa miejscowego wykracza poza delegację ustawową, w zakresie w którym zawiera regulacje dotyczącą trybu wstrzymywania stypendium sportowego.

Artykuł 31 ust 3 ustawy o sporcie, jako przepis kompetencyjny, nie zawiera delegacji ustawowej do uregulowania kwestii wstrzymywania stypendium sportowego, w związku z tym należy uznać, że organ stanowiący j.s.t. nie został wyposażony w uprawnienie do uregulowania tego zagadnienia akcie prawa miejscowego. Warto w tym miejscu odwołać się do zasad wykładni prawa, określonych przez doktrynę prawa. Lech Morawski, w zakresie wykładni przepisów kompetencyjnych (a w uchwale sejmiku jako aktu wydanego z upoważnienia ustawowego będzie określona materia stypendiów sportowych) wskazywał, że „w sposób ścisły literalny powinny być interpretowane przepisy kompetencyjne oraz dotyczące praw i obowiązków obywatelskich”<sup>12</sup>.

Wytyczne takie zawiera również bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK). W wyroku TK z 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K25/99, dotyczącym wykładni przepisów kompetencyjnych, wywiedziono następujące zasady:

- 1) zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych oraz
- 2) zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze.

Z powyższego możemy zatem wywieść, że TK w swym orzecznictwie podkreśla nakaz ścisłej wykładni przepisów kompetencyjnych TK<sup>13</sup>.

Dokonując wykładni literalnej przepisu art. 31 ust 3 ustawy o sporcie, należy dojść do przekonania, że polski ustawodawca nie upoważnił Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego do podejmowania zabiegów prawotwórczych w zakresie uregulowania materii wstrzymania stypendium sportowego. Przedmiot kompetencji sejmiku został jednoznacznie unormowany. Jak wskazuje komentarz do art. 31 ust 3 ustawy o sporcie autorstwa Eligiusza J. Krześniaka, w uchwale należy zgodnie z dyspozycją komentowanego przepisu określić wszystkie kluczowe elementy charakteryzujące stypendia sportowe, nagrody i wyróżnienia, to jest:

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 20 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 1/09, Lex nr 686754.

<sup>12</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 193.

<sup>13</sup> Patrz wyrok TK z 26 lipca 2004 r., sygn. akt U 16/02, OTK – A 2004/7/70 czy Wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., sygn. akt P 7/98, OTK 1999/4/72.



- 1) szczegółowe zasady przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych,
- 2) tryb przyznawania i pozbawiania przyznawania i pozbawiania stypendiów sportowych,
- 3) rodzaje stypendiów sportowych,
- 4) wysokość tychże stypendiów<sup>14</sup>.

Tym samym komentator nie dostrzega możliwości uregulowania w uchwale j.s.t zasad i trybu wstrzymywania stypendiów sportowych.

Dlatego nie sposób zaaprobować stanowiska NSA w głosowanym orzeczeniu, że „skoro Sejmik ma prawną możliwość uchwalania zasad pozbawiania stypendium, to ma też możliwość ustalenia zasad ich wstrzymywania. Skoro bowiem ma możliwość działania o szerszym zakresie (pozbawienia stypendium), to logicznym jest, że ma również możliwość działania o zakresie węższym (wstrzymania stypendium) (...)”. Stanowisko zawarte w orzeczeniu NSA, niewątpliwie odwołuje się do wnioskowania *a maiori ad minus* (z większego na mniejsze), które jest rodzajem wnioskowaniem *a fortiori*.

W tym miejscu należy sformułować dwie krytyczne uwagi co do rozumowania NSA. Po pierwsze: w ocenie autorów niniejszej glosy w ogóle nie ma tu do czynienia z ww. wnioskowaniem. Pozbawienie czegoś a wstrzymanie czegoś to dwie różne czynności. „Wstrzymywać” znaczy „odłożyć na później, zawiesić coś”<sup>15</sup>. Natomiast „pozbawić” to „przyczynić się do utraty czegoś przez kogoś lub przez coś”<sup>16</sup>. Tym samym pozbawienie stypendium sportowego powoduje jego definitywną utratę, natomiast wstrzymanie stypendium sportowego oznaczać może czasowe zawieszenie jego wypłacania. Skoro wstrzymanie stypendium sportowego jest czymś innym niż jego pozbawienie, zastosowanie tu wnioskowania *a maiori ad minus* nie wydaje się być uprawnione. Autorzy niniejszej glosy uważają, że wnioskowanie to mogłoby znaleźć zastosowanie wyłącznie jako uzasadnienie przyznania organowi j.st. prawa do podjęcia uchwały przewidującej pozbawienie jedynie części stypendium sportowego (skoro można pozbawić całości stypendium sportowego, można i pozbawiać jego części). Po drugie: wnioskowanie *a fortiori* nie jest niezawodne. Nie bazuje bowiem na prawach logiki formalnej, lecz na ocenach żywionych przez prawodawcę<sup>17</sup>. NSA w głosowanym wyroku nie zrekonstruował ocen prawodawcy.

Warto podkreślić również, że w przedmiotowym wyroku NSA naruszył również zasady wykładni systemowej, która powinna być stosowana uzupełniająco. W tym samym akcie prawnym (ustawie o sporcie) w art. 32 ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw kultury fizycznej nie tylko do

<sup>14</sup> E.J. Krześniak, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2020, Lex; podobnie: W. Cajselski, *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, Legalis oraz M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak, [w:] M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak (red.), *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, Lex.

<sup>15</sup> <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wstrzym%C4%87.html> (data dostępu: 29.06.2021).

<sup>16</sup> <https://sjp.pwn.pl/szukaj/pozbawi%C4%87.html> (data dostępu: 29.06.2021).

<sup>17</sup> A. Malinowski (red.), *Logika dla prawników*, Warszawa 2007, s. 304.

przyznawania (ust. 1) i pozbawiania (ust. 4) stypendium sportowego dla członka kadry narodowej, ale również w określonych enumeratywnie przypadkach do wstrzymywania takiego stypendium (ust. 3). Natomiast w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, dotyczącym się stypendiów ustanawianych i finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie dano upoważnienia do uregulowania wstrzymywania stypendium sportowego, lecz jedynie do określenia zasad i trybu jego przyznawania lub pozbawiania. Niewątpliwie świadczy to o zamierzonym działaniu ustawodawcy, który wyłącznie ministra chciał wyposażyć w kompetencję do wstrzymywania stypendium<sup>18</sup>. Warto dodać, że w glosowanym wyroku NSA zastosował wykładnię systemową celem uzasadnienia zróżnicowania formy przyznawania i pozbawiania stypendium sportowego przez ministra oraz jednostkę samorządu terytorialnego. Zwrócił na to uwagę A. Jakubowski w swej glosie do omawianego wyroku NSA<sup>19</sup>. Dlatego też w przypadku tejże uchwały uchwalony został przepis, który ewidentnie wykracza poza upoważnienie zawarte w ustawie, co, niestety, nie zasługuje na aprobatę.

Podsumowując, należy podkreślić, że wykładnia przepisów kompetencyjnych oraz dotyczących praw i obowiązków obywatelskich powinna być ścisła, literalna, na co wielokrotnie w swych orzeczeniach zwracał uwagę TK. Niestety, w glosowanym wyroku NSA zastosował rozumowanie, że skoro sejmik może uregulować tryb pozbawiania stypendium sportowego, to tym bardziej może uregulować tryb wstrzymania stypendium, co absolutnie nie zasługuje na aprobatę. Niniejsza glosa może zatem mieć istotne znaczenie dla praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych.

## Wykaz literatury

- Badura M., Basiński H., Kałużny G., Wojcieszak M., [w:] M. Badura, H. Basiński, G. Kałużny, M. Wojcieszak (red.), *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2011, Lex.
- Bułajewski S., *Rada gminy jako organ stanowiący*, [w:] M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Difin, Warszawa 2012.
- Cajsel W., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, 2011, Legalis.
- Daniel P., *Forma przyznania przez jednostkę samorządu terytorialnego stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe. Glosa do wyroku NSA z dnia 19 marca 2019 r., I OSK 1222/17*, „Orzecznictwo w Sprawach Administracyjnych” 2019, nr 3.

<sup>18</sup> Patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 12 września 2017 r., sygn. akt II SA/Rz 696/17, Lex nr 2371334; wyrok WSA w Łodzi z 27 października 2017 r., sygn. akt II SA/Łd 624/17, LEX nr 2392825.

<sup>19</sup> A. Jakubowski, *Test decyzji administracyjnej i dopuszczalność modyfikacji trybu jej wydawania aktem podstawowym. Glosa do wyroku NSA z dnia 19 marca 2019 r., I OSK 1222/17*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020 nr 2, s. 172. Co do formy przyznawania stypendiów sportowych wypowiedzieli się również inni przedstawiciele doktryny, warto zwrócić uwagę m.in. na wypowiedź P. Daniel, op. cit., s. 116–117.

- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2020.
- Jakubowski A., *Test decyzji administracyjnej i dopuszczalność modyfikacji trybu jej wydawania aktem podustawowym. Glosa do wyroku NSA z dnia 19 marca 2019 r., I OSK 1222/17*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 2.
- Kopacz Z., *Publikacja aktów prawa miejscowego w Polsce*, E-seria Monografie Wydziału Prawa i Administracji UWM, Olsztyn 2016.
- Krześniak E.J., *Ustawa o sporcie. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.
- Malinowski A. (red.), *Logika dla prawników*, Lexis Nexis, Warszawa 2007.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
- Radziejewicz P., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. drugie, 2021, Lex.
- Sikora K., *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „Annales UMCS” 2017, nr 1.
- Świątkiewicz J., *Prawo miejscowe pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.*, „Przegląd Legislacyjny” 2000, nr 1.

## Summary

### Critical Commentary on the Judgment of the Supreme Administrative Court of 17 August 2017, ref. II GSK 1041/17

**Keywords:** local law, sports scholarships, suspension of the sports scholarship, local government, local government unit, enacting acts of local law.

The subject of the commentary on the judgment of the Supreme Administrative Court of 17 August 2017, ref. II GSK 1041/17 is the issue of establishing acts of local law concerning sports scholarships established and financed by a local government unit. The Supreme Administrative Court stated in the commented judgment, that it is permissible to pass a resolution of the voivodeship assembly, which would provide for the possibility of suspending the sports scholarship. Local legal acts are issued based on statutory authorization, which cannot be exceeded. The legislator did not grant the voivodeship assembly the power to regulate the suspension of the payment of sports scholarships. Therefore the judgment of the Supreme Administrative Court should be assessed critically.

