



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 9561

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.981.2020 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/186/20 Rady Miejskiej w Myszkowie z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu przyznawania i pozbawiania oraz wysokości nagród pieniężnych Gminy Myszków w dziedzinie sportu wprowadzonego Uchwałą Nr XXXVIII/299/17 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 5 października 2017 r., w całości, jako sprzecznej z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) w zw. z § 101 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) oraz art. 31 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1133), dalej, jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 listopada 2020 r. Rada Miasta w Myszkowie podjęła uchwałę Nr XXXI/186/20 w sprawie zmiany "Regulaminu przyznawania i pozbawiania oraz wysokości nagród pieniężnych Gminy Myszków w dziedzinie sportu" wprowadzonego Uchwałą Nr XXXVIII/299/17 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 5 października 2017 r. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 listopada 2020 r.

W toku oceny legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Przedmiotowym aktem Rada Miasta w Myszkowie wprowadziła zmiany do uchwały Nr XXXVIII/299/17 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 5 października 2017 r. w sprawie przyznawania nagród pieniężnych Gminy Myszków w dziedzinie sportu, nadając nowe brzmienie § 2 Regulaminu, który stanowił załącznik do uchwały Nr XXXVIII/299/17. Przepis § 2 Regulaminu stanowi obecnie, że „*Ilekroć w dalszej części regulaminu jest mowa o zawodniku, należy przez to rozumieć każdą osobę będącą mieszkańcem Miasta Myszkowa (bez względu na siedzibę klubu, w którym trenuje) lub osobę bez względu na miejsce zamieszkania, osiągającą wysokie wyniki sportowe istotne dla promocji miasta Myszkowa.*”. W § 3 uchwały zawarto postanowienie, że „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*”.

Przyjęte przez organ stanowiący Miasta Myszkowa postanowienia dotyczące merytorycznych zmian w pierwotnej uchwale w sprawie przyznawania nagród pieniężnych Gminy Myszków w dziedzinie sportu będą zastrzeżenia organu nadzoru o czym będzie mowa poniżej.

Uchwała Nr XXXI/186/20 obejmuje zatem nowe brzmienie § 2 Regulaminu, które zostało nadane na mocy § 1 uchwały oraz załącznik do tej uchwały, który stanowi „Regulamin przyznawania i pozbawiania oraz wysokości nagród pieniężnych Gminy Myszków w dziedzinie sportu”. Zaznaczyć należy, że Załącznik do

uchwały w swej treści uwzględni już nowe brzmienie § 2 Regulaminu. Tym samym *de facto* Rada Miasta ustaliła tekst jednolity Regulaminu, który stanowi załącznik do uchwały.

Zdaniem organu nadzoru, takie działanie Rada Miasta Myszkowa w zakresie przyjęcia Załącznika do uchwały Nr XXXI/186/20 z dnia 19 listopada 2020 r. zostało podjęte z istotnym naruszeniem prawa, z następujących względów.

Zasady ogłaszania tekstów jednolitych aktów normatywnych określa art. 16 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Przepis ten stanowi, że teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. Tekst jednolity aktu normatywnego innego niż ustawa ogłasza się nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli był on nowelizowany. Akt normatywny może określić termin ogłoszenia tekstu jednolitego. Zgodnie z art. 16 ust. 4 ww. ustawy, tekst jednolity ogłasza się w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono. Uszczegółowienie tych zapisów zawierają przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Zasady techniki prawodawczej stanowią m. in., że tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu, przy czym można zamieścić w nim również zmiany w ustawie ogłoszone w dzienniku urzędowym do dnia wydania tego obwieszczenia, które wejdą w życie po dniu jego wydania (§ 100a). Ogłoszenie tekstu jednolitego następuje w formie obwieszczenia; tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia (§ 101). Z mocy § 110 Zasad techniki prawodawczej, przytoczone przepisy stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa.

Z powyższego wynika, iż teksty jednolite aktów ogłasza, a nie uchwała, organ właściwy do wydania aktów normatywnych - czyli w tym przypadku Rada Miasta Myszkowa. Oznacza to, że sam tekst jednolity nie jest aktem normatywnym, nie powinien być zatem stanowiony w formie uchwały. Należy również zauważyć, że tekst jednolity aktu winno się przyjąć dopiero po wejściu w życie zmian dokonywanych w tym akcie. Tekst jednolity jest bowiem szczególną odmianą tekstu ujednoliconego, tzn. takiego tekstu aktu prawnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany dokonane w tym akcie. Za podstawę ujednolicania przyjmuje się tekst pierwotny aktu, a więc ten tekst, który został opublikowany w dzienniku urzędowym. Następnie na tekst ten nanosi się wszystkie zmiany w takiej kolejności, w jakiej zmiany te wchodziły w życie. Nieprawidłowe jest zatem dokonywanie kolejnych zmian w treści uchwały i jednoczesne przyjmowanie tekstu jednolitego zmienionej uchwały (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 24 listopada 2010 roku, sygn. akt SA/GI 630/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 czerwca 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 381/13).

Przyjąć zatem należy, że załączenie do uchwały zmieniającej tekstu Regulaminu, będącego zasadniczo tekstem jednolitym jest sprzeczne z przepisami prawa z dwóch względów. Po pierwsze nie zachowane zostały przewidziane przez przepisy wymogi co do formy tego aktu. W omawianym przypadku nie przybrał on formy obwieszczenia, a stanowi jedynie załącznik do uchwały zmieniającej. Po drugie zaś ogłoszenie tekstu jednolitego jest możliwe tylko w stosunku do przepisów, które już weszły w życie. Zgodnie bowiem z zapisami cytowanego wyżej rozporządzenia, tekst jednolity sporządza się według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania obwieszczenia o ogłoszeniu tego tekstu. Tymczasem Rada Miasta w Myszkowie wprowadziła do Regulaminu zmiany, które jeszcze nie weszły w życie.

Niezależnie od powyższego, zastrzeżenia organu nadzoru budzą jeszcze inne regulacje przedmiotowej uchwały.

Podstawę prawną podjęcia uchwały w sprawie nagród sportowych dla osób fizycznych stanowi przepis art. 31 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie. Zgodnie z jego brzmieniem jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe (ust. 1). 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 (ust. 3).

Brzmienie cytowanego wyżej przepisu wskazuje, że ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do kompleksowej realizacji zawartej w nim normy. Oznacza to, że uchwała w sprawie nagród sportowych, która jest aktem prawa miejscowego, powinna zawierać w swej treści uregulowania w zakresie wszystkich elementów wskazanych w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Natomiast

niewypełnienie delegacji ustawowej uznawane jest w orzecznictwie sądowno-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji poprzez brak zawarcia w treści uchwały chociażby jednego z obligatoryjnych elementów, rodzi skutek w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r. sygn. akt II SA/GI 1777/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Z treści powyższej normy kompetencyjnej wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, określając powyższe zasady i tryb przyznawania i pozbawiania nagród sportowych odnosi je do ustawowo i ściśle określonej grupy podmiotów. Zgodnie z wolą ustawodawcy grupę tę mają stanowić osoby fizyczne osiągające określony wynik sportowy.

Powyższe oznacza, że przepisy uchwały dotyczącej nagród sportowych muszą obejmować zakresem swych regulacji wszystkie osoby fizyczne zamieszkujące na terenie danej jednostki terytorialnej, tu: Gmina Myszków, które osiągnęły we wskazanym przez Radę okresie, określony wynik sportowy, w jednej z uznanych przez Gminę dyscyplin sportowych. Tym samym Rada Miasta, określając zasady przyznawania nagród sportowych w żaden sposób nie może korygować ustawowo określonego katalogu podmiotowego. Nie może on odmiennie postanawiać, niż sam ustawodawca, i przewidywać, że do kręgu tych podmiotów, zamiast osób fizycznych, będzie należała ściśle reglamentowana grupa zawodników – którzy osiągnęli wysokie wyniki sportowe indywidualne lub drużynowe osiągnięcia w dyscyplinach sportu, o których mowa w wykazie polskich związków sportowych prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury fizycznej, o którym mowa w art. 11 ust. 5 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie lub były zrzeszone w europejskich i światowych instytucjach lub federacjach.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że wymóg osiągnięcia wysokiego wyniku sportowego w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym, ustawodawca stawia jedynie przy przyznawaniu stypendiów lub nagród dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników (*por. art. 31 ust. 2 ustawy*). Ustawa o sporcie, wchodząc w życie, przepisem art. 93 uchyliła obowiązujące wcześniej ustawy: o kulturze fizycznej, z wyjątkiem jej art. 43 oraz ustawę o sporcie kwalifikowanym. Nowa ustawa odformalizowała prowadzenie działalności sportowej. W obecnym stanie prawnym brak dotychczasowego podziału sportu, ustawodawca nie definiuje już pojęcia zawodnika, a jeśli się nim posługuje, to w bardzo wąskim zakresie. Z całą pewnością zaś nie używa go dla określenia zakresu podmiotowego przepisu art. 31 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie. W nowej ustawie przy określeniu beneficjentów stypendiów sportowych zamiast „zawodników” pojawiają się „osoby fizyczne” osiągające - już nie wysokie – ale wskazane przez gminę – wyniki sportowe.

W kontekście powyższych zarzutów należy zwrócić uwagę na nieprawidłowość unormowania § 5 Regulaminu przyznawania i pozbawiania oraz wysokości nagród pieniężnych Gminy Myszków w dziedzinie sportu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Zgodnie z ww. przepisem Regulaminu *„Nagrody pieniężne mogą być przyznawane zawodnikom za wysokie wyniki sportowe indywidualne lub drużynowe osiągnięcia w dyscyplinach sportu, o których mowa w § 3, przy czym, liczba zawodników zgłoszonych do nagród w grach zespołowych nie może przekroczyć liczby zawodników uprawnionych do gry w dniu osiągnięcia wysokiego wyniku sportowego”*. Natomiast w § 2 Regulaminu Rada postanowiła, iż *„Ilekcją w dalszej części regulaminu jest mowa o zawodniku, należy przez to rozumieć każdą osobę będącą mieszkańcem Miasta Myszkowa (bez względu na siedzibę klubu, w którym trenuje) lub osobę bez względu na miejsce zamieszkania, osiągającą wysokie wyniki sportowe istotne dla promocji miasta Myszkowa”*.

Powyżej przytoczone przepisy uchwały, ograniczające krąg beneficjentów do zawodników reprezentujących kluby sportowe należy uznać za sprzeczny z art. 31 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie.

Definicja sportu zawarta w art. 2 ust. 1 ustawy o sporcie została sformułowana jako: wszelkie formy aktywności fizycznej, które poprzez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach. Wobec takiego brzmienia przepisów ustawy o sporcie, powyższe wskazanie podmiotów, którym może być przyznana nagroda sportowa, powoduje więc niczym nieuzasadnione uprzywilejowanie grupy zawodników, na tle osób fizycznych uprawiających ten sport doraźnie. To zaś jest sprzeczne z celem ustawy o sporcie oraz konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji. W konsekwencji za niezgodne z prawem należy uznać również postanowienie § 10 ust. 2 pkt 3 Regulaminu,

wprowadzające obowiązek zawarcia we wniosku o przyznanie nagrody informacji o osiągnięciach zawodnika/ów, za które ma być przyznana nagroda pieniężna, potwierdzonych przez klub sportowy, który zrzeszał zawodnika/ów w dniu osiągnięcia wysokiego wyniku sportowego lub odpowiedni polski związek sportowy.

Idąc dalej, organ nadzoru wskazuje, że w treści § 2 Regulaminu Rada wskazała, że ilekroć w dalszej części regulaminu jest mowa o zawodniku, należy przez to rozumieć m.in. osobę bez względu na miejsce zamieszkania, osiągającą wysokie wyniki sportowe istotne dla promocji miasta Myszkowa". Tym samym nagrody pieniężne mogą również zostać przyznane tym osobom, które nie są mieszkańcami Gminy Myszków.

Zgodnie bowiem z wykładnią systemową wyżej cytowany przepis art. 31 ustawy o sporcie ustanawia uprawnienia dla jednostek samorządu terytorialnego do ustanawiania i finansowania okresowych stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe oraz dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym. W tym przypadku jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, przez którą, według art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Natomiast wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Co więcej, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, obejmujące między innymi sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Dlatego gmina może ustanawiać stypendia, nagrody i wyróżnienia sportowe jedynie dla członków wspólnoty samorządowej, czyli mieszkańców gminy. Samo więc osiąganie wyników sportowych istotnych dla promocji miasta Myszkowa nie może stanowić podstawy do uzyskania przez daną osobę świadczenia z budżetu gminy, jeśli nie mieszka na jej terenie (*zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 września 2011 r. sygn. akt III SA/Gl 1345/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Za wypełnienie delegacji ustawowej w zakresie określenia wysokości nagród sportowych nie można uznać treści § 9 Regulaminu, stanowiącego załącznik uchwały, zgodnie z którym *ustala się wysokość przyznawanych nagród pieniężnych: 1/ nagroda pieniężna w kategorii seniorów – do 6.000 zł., 2/ nagroda pieniężna w kategorii juniorów – do 4.000 zł., 3/ nagroda pieniężna w kategorii drużynowej- do 12.000 zł.*

Ustawodawca w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nie wprowadził żadnych ograniczeń co do sposobu ustalenia wysokości nagród, stypendiów, rodzaju wyróżnień, która mogą zostać przyznane za określone osiągnięcia sportowe. Wobec braku doprecyzowania ustawowego wywieść należy, że poza obowiązkiem ich ustalenia organ stanowiący ma swobodę w ich określeniu i np. może to uczynić bądź przez wskazanie konkretnej kwoty, poprzez tak zwane "widełkowe" odniesienie, czyli przez wyznaczenie dolnej i górnej granicy kwoty albo poprzez ustalenie sposobu jej wyliczenia. Ustawa o sporcie w art. 31 ust. 3 nie wskazuje konkretnie na jeden właściwy sposób określenia wysokości stypendium, zatem wyłącznie do organu stanowiącego należy uprawnienie do przyjęcia formy tegoż wskazania, gdyż nie zostało ono wyraźnie wyartykułowane w ustawie (*por. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. akt II GSK 1903/11*). Jak orzekł WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 23 lutego 2017 r. sygn. akt III SA/Gd 1126/16, określenie wysokości świadczeń może nastąpić poprzez wskazanie konkretnej kwoty, bądź poprzez wprowadzenie tzw. "widełek" od - do, z jednoczesnym wskazaniem precyzyjnych kryteriów indywidualizacji świadczenia. Ponadto powinno nastąpić powiązanie wysokości nagród z konkretnymi wynikami sportowymi.

Z przytoczonych regulacji uchwały wynika, iż Rada poza określeniem górnej granicy nagrody, nie zawarła jakichkolwiek innych wytycznych, czy też zasad dla organu wykonawczego, którymi mogłyby się kierować określając jej wysokość. W istocie więc Rada, wyznaczając jedynie górne ramy wysokości nagród, scedowała obowiązek ustalenia wysokości nagrody na Burmistrza Miasta Myszkowa, który dodatkowo będzie ustalał tę wysokość zapewne w zależności od posiadanych środków finansowych. Kryteria przyznawania nagród określone w § 6 uchwały bowiem w żaden sposób nie odnoszą się do wysokości nagrody. Brak takich przesłanek (wytycznych) dla Burmistrza, przy jednoczesnym braku dolnej granicy kwotowej nagrody, spowoduje zupełną uznaniowość, trudną - a nawet niemożliwą - do zweryfikowania potem przez Radę Miasta. Tym samym należy stwierdzić, że przy tak skonstruowanych przepisach uchwały, o wysokości nagrody w istocie nie będzie decydowała – tak jak wymaga tego przepis art. 31 ust. 3 ustawy – Rada Miasta, ale w sposób zupełnie dowolny – Burmistrz Miasta Myszkowa. Wskazać należy, że brak unormowania w powyższym zakresie pozbawia uchwałę jej elementów obligatoryjnych, co powoduje konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Ponadto w § 10 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż „*Wnioski o przyznanie nagrody dla zawodnika/ów mogą składać: 1/ klub sportowy zrzeszający zawodników, 2/ zawodnik, 3/ opiekun prawny w przypadku zawodnika niepełnoletniego*”. Biorąc pod uwagę regulację ustawową art. 31 ustawy, jak również regulację samej uchwały uznać należy, iż przyznanie lub odmowa przyznania nagrody nosi cechy rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotem postępowania administracyjnego jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Tym samym czynność przyznania bądź odmowy nagrody, jak również jej pozbawienia, winna zostać zakończona decyzją administracyjną (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 lutego 2017 roku, sygn. akt III SA/GI 1206/16, publikowany w CBOSA). W kontekście powyższych wyjaśnień należy zwrócić uwagę na nieprawidłowość unormowania § 10 ust. 1 pkt 1 Regulaminu, uprawniającego klub sportowy zrzeszający zawodników do złożenia wniosku o przyznanie nagrody. W ocenie organu nadzoru unormowanie to, narusza w sposób istotny art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

Dokonując dalszej analizy uchwały, w ocenie organu nadzoru, w świetle aktualnie obowiązujących przepisów (tu: art. 6 ust. 1 lit. c Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz. Urz. UE L Nr 119), za niezgodny z prawem należy również uznać przepis § 10 ust. 2 pkt 8 Regulaminu. W analizowanym przypadku przetwarzanie danych będzie niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, a tym samym osoba, której dane dotyczą nie ma podstaw do wyrażenia zgody na przetwarzanie swoich danych.

Organ nadzoru wskazuje również na treść § 10 ust. 4 Regulaminu, gdzie Rada określiła, że Referat, o którym mowa w ust. 3 (tu: Referat Promocji, Kultury i Sportu UM (przyp. organu nadzoru) weryfikuje wnioski pod względem formalnym. Z kolei w § 10 ust. 5 Regulaminu wskazano, że „W przypadku stwierdzenia braków lub błędów we wniosku, Referat wzywa wnioskodawcę pisemnie lub w formie elektronicznej do poprawy lub uzupełnienia wniosku w terminie 5 dni od daty otrzymania powiadomienia, a § 10 ust. 8 Regulaminu stanowi, że *Referat Promocji, Kultury i Sportu przekazuje wnioski spełniające wymagania formalne, kapitule*. Powyższe regulacje w zakresie dotyczącym konkretnego Referatu Urzędu Miasta, a tym samym dotyczące pracowników urzędu istotnie narusza art. 33 ust. 1-3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, jak również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu wójta. Wynika to również z uregulowań art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, w którym określono, że czynności z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje m.in. wójt, burmistrz, prezydent miasta. W ocenie organu nadzoru wyłącznie wójt, jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy, a zatem tylko on może decydować o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i organizować pracę poszczególnych pracowników. Powyższe oznacza, że Rada Miasta Myszków nie może zobowiązać Burmistrza do nakładania jakichkolwiek obowiązków na pracowników urzędu gminy w regulaminie przyznawania i pozbawiania oraz wysokości nagród pieniężnych ani w żadnej innej uchwale.

Z § 10 ust. 7 Regulaminu wynika, że *złożenie wniosku o przyznanie nagrody pieniężnej nie jest jednoznaczne z jej przyznaniem*. W ocenie organu nadzoru regulacja ta może budzić zastrzeżenia, albowiem nie wiadomo, czy nagroda ma charakter obligatoryjny, czy fakultatywny. W ocenie organu nadzoru w uchwale podejmowanej na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy organ stanowiący gminy ma obowiązek tak określić zasady przyznawania nagród, aby adresaci uchwały wiedzieli, że po spełnieniu określonych warunków nagroda im przysługuje. Tymczasem w kwestionowanej uchwale Rada wskazuje, że nagroda może być przyznana, jednakże nie wskazuje, od jakich przesłanek ta możliwość przyznania nagrody zależy. Z przepisu § 5 Regulaminu w kontekście regulacji § 10 ust. 7 Regulaminu nie wynika wyraźnie, że w przypadku spełnienia

przesłanek, o których mowa w § 6 Regulaminu osoba uprawniona otrzyma nagrodę. Tym samym należy uznać, że również z tej przyczyny regulacja uchwały jest wadliwa, gdyż narusza art. 2 Konstytucji.

Należy również wskazać na niezgodność z prawem przepisu § 11 ust. 2 Regulaminu, przewidującego, że „*O pozbawieniu nagrody pieniężnej Burmistrz Miasta informuje pisemnie zawodnika, a także wnioskodawcę oraz określa w formie pisemnej sposób zwrotu nagrody pieniężnej*”. Tymczasem, analiza postanowień uchwały wskazuje na typowo administracyjny charakter procedury w sprawie przyznania nagrody, składający się z trzech klasycznych faz postępowania administracyjnego. Rozpoczyna się ona złożeniem wniosku, następnie jego rozpoznaniem i kończy się wydaniem stosownego rozstrzygnięcia. Podkreślić należy, że rozstrzygnięcie wydane w toku tej procedury ma charakter władczy i jednostronny. Tym samym, czynność przyznania bądź odmowy przyznania nagrody pieniężnej, jak również jej pozbawienia, winna zostać zakończona decyzją administracyjną. W myśl art. 1 pkt 1 k.p.a., przepisy tej ustawy normują postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie zaś z art. 104 kodeksu postępowania administracyjnego organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. W przekonaniu organu nadzoru, z powyższego wynika, że nie można bowiem mówić tu o swobodnym składaniu oświadczeń woli przez stronę postępowania o pozbawieniu nagrody. W przedmiotowym przypadku nie można stosować zwykłych form pisemnych, jako formy pozbawiania nagrody pieniężnej w dziedzinie sportu - w miejsce decyzji administracyjnych.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/186/20 Rady Miejskiej w Myszkowie z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu przyznawania i pozbawiania oraz wysokości nagród pieniężnych Gminy Myszków w dziedzinie sportu wprowadzonego Uchwałą Nr XXXVIII/299/17 Rady Miasta w Myszkowie z dnia 5 października 2017 r. - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak