



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 12 października 2023 r.

Poz. 5025

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.398.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 6 października 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr LIX/486/23 Rady Miasta Działdowo z dnia 31 sierpnia 2023 r.** w sprawie przyjęcia regulaminu przyznawania nagród i wyróżnień w Gminie-Miasto Działdowo osobom fizycznym, trenerom i działaczom sportowym za wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym i krajowym współzawodnictwie sportowym.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miasta Działdowo, powołując się na art. 18 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1599, z późn. zm.), określiła regulamin przyznawania nagród i wyróżnień w Gminie-Miasto Działdowo osobom fizycznym, trenerom i działaczom sportowym za wysokie wyniki w międzynarodowym i krajowym, zwany dalej Regulaminem.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Uzasadniając ww. stanowisko stwierdzić należy, że z treści kwestionowanej uchwały nie wynika w żaden sposób, że przekazany wraz z nią organowi nadzoru Załącznik Nr 1 zatytułowany „Regulamin przyznawania nagród i wyróżnień w Gminie-Miasto Działdowo osobom fizycznym, trenerom i działaczom sportowym za wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym i krajowym współzawodnictwie sportowym”, stanowi jej integralną część. Brak jest bowiem w treści uchwały jakiegokolwiek odwołania do tego załącznika. Zauważyć trzeba, że zgodnie z § 29 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 283 z późn. zm.), uchwała będąca aktem prawa miejscowego może zawierać załączniki, tym niemniej odesłania do załączników winny być zamieszczone w przepisach merytorycznych tej uchwały. Analizowana uchwała narusza wyartykułowaną wyżej zasadę, potencjalnie powodując u jej adresatów nieakceptowalne wątpliwości co do obowiązywania ww. Regulaminu i norm w nim zawartych. Nie ma bowiem pewności, że Regulamin oznaczony jako „Załącznik Nr 1...” jest dokładnie tym, o którym mowa w treści kwestionowanej uchwały.

Normy formułowane w akcie prawa miejscowego muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Rada powinna zatem tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on nie tylko kompletny treściowo, ale również czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11), co w przypadku kwestionowanej uchwały nie ma miejsca. Brak jest bowiem odesłania w jej treści do załącznika Nr 1. W związku z tym zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ww. aktu w całości.

Przechodząc do naruszeń natury materialnej, wskazać należy, że 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.

Stosownie do art. 27 ust. 1 ww. ustawy, tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast z zgodnie z kolejnym przepisem przedmiotowego artykułu, czyli ust. 2, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć.

W świetle powyższego, przedmiotowa uchwała, winna w swej treści określać szczegółowe zasady oraz tryb przyznawania i pozbawiania, a także rodzaje przyznawanych świadczeń i ich wysokość. Wszystkie wymienione elementy uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego muszą być również powiązane ze wskazanym określeniem znaczenia danego sportu dla danej gminy i osiągniętymi, konkretnymi wynikami sportowymi.

Należy w tym miejscu zgodzić się z przedstawionym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt II GSK 282/18 poglądem, że zadania jednostki samorządowej nie muszą obejmować wspierania wszelkiej aktywności sportowej i że to wspieranie nie może być bezwarunkowe na zasadzie: każdemu po równo niezależnie od tego, jaki sport i na jakim poziomie uprawia. Jednostka samorządowa może bowiem określić cel publiczny z zakresu sportu, który zamierza osiągnąć (art. 27 ust. 2 ustawy). Tym celem publicznym, użytecznym dla wspólnoty samorządowej i przez nią akceptowanym, może być np. popieranie dyscyplin sportowych popularnych na danym terenie, w tym sportowców, którzy uprawiają te dyscypliny, w sposób zorganizowany i profesjonalny i uzyskują liczące się wyniki sportowe, czy trenerów, którzy szkolą w tym zakresie.

W myśl 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. Zgodnie z ust. 2 ww. przepisu, stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym mogą być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek.

Z cytowanych przepisów jednoznacznie wynika, że działacze sportowi oraz inne osoby, które nie są sportowcami, bądź trenerami, nie są uprawnieni do otrzymania, w oparciu o uchwałę podjętą na podstawie cytowanego powyżej przepisu kompetencyjnego, nagród i wyróżnień. Przesądza to o konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego regulacji dotyczących osób innych niż trener i zawodnik. Podjęte z rażącym naruszeniem prawa są zatem, w części przepisy tytułu uchwały, jej § 1, tytułu załącznika Nr 1 do uchwały oraz § 8 załącznika Nr 1 do uchwały oraz tytułu załącznika Nr 2 do uchwały.

Oceniając treść przywołanego powyżej § 8 załącznika Nr 1 do uchwały, jego pkt 1, pkt 2 i częściowo pkt 3, wskazać trzeba, że art. 31 ust. 1-3 ustawy o sporcie, wiąże możliwość przyznania np. nagrody czy wyróżnienia wyłącznie z osiągniętymi wynikami sportowym. Natomiast w § 8 Regulaminu, wbrew tej zasadzie Rada Miasta Działdowo postanowiła, że wyróżnienie lub nagrodę pieniężną, o której mowa w § 7 może otrzymać trener oraz inna osoba, która wyróżnia się osiągnięciami w działalności sportowej, w tym w szczególności: dba o stały rozwój i upowszechnianie sportu na terenie miasta (pkt 1), organizuje cykliczne imprezy sportowe o zasięgu lokalnym, regionalnym lub krajowym na terenie miasta (pkt 2), wspiera działalność klubów sportowych w ich funkcjonowaniu, przyczynia się do promocji uprawianych przez nich dyscyplin sportowych oraz wymiennie przyczynia się do osiągania przez zawodników wysokich miejsc podczas zawodów o zasięgu lokalnym, regionalnym i krajowym (pkt 3).

Wymienione w tym przepisie okoliczności (pkt 1, pkt 2 i częściowo pkt 3) nie są powiązane z kryterium przewidzianym przez ustawodawcę.

Podkreślić też należy, że po wyeliminowaniu z obrotu prawnego ww. wyliczenia oraz dyspozycji odnoszącej się do „innej osoby”, pozostaje przepis przewidujący nagrody i wyróżnienia dla trenerów posiadających „osiągnięcia w działalności sportowej”, w sytuacji, gdy wymiennie przyczynia się on do osiągania przez zawodników wysokich miejsc podczas zawodów o zasięgu lokalnym, regionalnym i krajowym. Pojęcia: „... osiągnięcia w działalności sportowej” oraz „osiągnięte wyniki sportowe”, nie są tożsame. Oba ww. terminy, podobnie, jak użyte w tym przepisie sformułowanie „... wysokie miejsca” są pojęciami nieostryimi i organ stanowiący gminy chcą się nimi „posłużyć” powinien je doprecyzować. Brak wskazania, na czym owe „...osiągnięcia w działalności sportowej”, miałyby polegać nie pozwala ocenić, czy kryterium ustawowe zostało spełnione oraz w jaki sposób ma się zachować przyznający nagrodę lub wyróżnienie - kiedy można uznać, że trenowany zawodnik osiągnął wysokie miejsce. Działanie takie stanowi naruszenie zasady

rzetelnej legislacji, zgodnie z którą adresat przepisu musi wiedzieć, jak postąpić i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis i jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. W przedmiotowym przypadku użyto pojęcia nieostre i mające charakter oceny. Adresat normy prawnej zawartej w § 8 Regulaminu może zatem nie wiedzieć, czy jego zachowanie się jest prawidłowe i pozwala na wnioskowanie o przyznanie nagrody. Brak dostatecznej jasności przepisu sprawia, że przepis ten istotnie narusza prawo (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 166/20) i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności § 8 Regulaminu w całości.

Z uwagi powyższą argumentację (dotyczącą nierzetelnej legislacji) zakwestionować trzeba w części § 2 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały. Przepis ten również posługuje się pojęciami nieostryimi, stanowiąc: „..., wywiązując się z podstawowych reguł obowiązujących w sporcie i przestrzegają powszechnie obowiązujących norm społecznych”.

Podkreślić poza tym należy, że ustawodawca w art. 31 ust. 1 w zw. z ust. 3 ustawy o sporcie, nie uzależnił możliwości przyznania nagrody i wyróżnienia, od nienagannej postawy społecznej, etycznej, czy moralnej, postępowania „fair play” przez zawodnika bądź trenera i nie pozwala radzie określać dodatkowych wymagań dotyczących zachowania; postawy osób, którym przyznano nagrodę lub wyróżnienie. Oznacza to, że z obrotu prawnego wyeliminować również trzeba § 2 ust. 2 ww. Regulaminu.

Wadliwy jest także § 2 ust. 1 Regulaminu, który stanowi, że nagrody przyznawane są osobom fizycznym będącym członkami klubów sportowych mających siedzibę na terenie miasta Działdowo.

Krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania został uregulowany art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie i nie jest dopuszczalne jego modyfikowanie przez organ stanowiący gminy. Katalog ten obejmuje, zważywszy na ustawy o samorządzie gminnym, każdego mieszkańca danej gminy, osiągającego wyniki sportowe, niezależnie od tego, czy jest zrzeszony w klubie lub stowarzyszeniu sportowym, działającym na terenie tej gminy czy poza nią, czy też indywidualnie trenuje. Wszyscy mieszkańcy gminy tworzą bowiem z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ustawodawca nie zawęził zatem zakresu podmiotowego do grupy mieszkańców trenujących wyłącznie na terenie danej gminy. W tym aspekcie istotna jest wyłącznie przynależność do danej wspólnoty terytorialnej, wyznaczana kryterium zamieszkiwania na jej obszarze. A zatem potencjalnymi beneficjentami przedmiotowej nagrody lub wyróżnienia są wszyscy mieszkańcy danej gminy, o ile osiągają wyniki sportowe. Gdyby zaś intencją ustawodawcy było ograniczenie zakresu podmiotowego analizowanej regulacji prawnej do określonej kategorii osób fizycznych, to z pewnością wprowadziłby takie ograniczenie. Tymczasem ustawodawca zmierza do promowania i wspierania finansowo osób fizycznych uprawiających sport czy to zawodowo, czy hobbystycznie wyłącznie w oparciu o kryterium osiąganych wyników sportowych (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2016 r., III SA/Gd 303/16). W tej sytuacji, z przekroczeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, Rada Miasta Działdowo uchwaliła § 2 ust. 1 Regulaminu.

Ponadto z rażącym naruszeniem prawa Rada Miasta Działdowo uchwaliła załącznik Nr 2 do uchwały, w który ustaliła wzór wniosku o przyznanie:

- nagrody dla zawodnika za osiągnięty wynik sportowy;
- wyróżnienia dla zawodnika za osiągnięty wynik sportowy;
- nagrody dla trenera prowadzącego szkolenie zawodnika osiągającego wysoki wynik sportowy w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym.

Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie wzoru wniosku wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie, bowiem nie można zaakceptować, że stanowienie ww. wzorów, zawiera się w zakresie kompetencji organu stanowiącego do określania szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, z uwzględnieniem znaczenia danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągniętego wyniku sportowego.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, że jest to materia związana z wykonywaniem uchwały i należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Organ wykonawczy gminy dysponuje uprawnieniem do określenia wzoru wniosku, który będą składać uprawnione podmioty ubiegające się o uzyskanie pomocy zdrowotnej, w oparciu o który pomoc będzie przyznana bądź też nie. Wskazać należy, że stosownie do treści ustawy o samorządzie gminnym to wójt (w tym przypadku burmistrz) wykonuje uchwały rady gminy i zadania

gminy określone przepisami prawa (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 9 lutego 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 1676/21).

Wobec powyższego, rada nie jest uprawniona do regulowania ww. materii w przedmiotowej uchwale.

Zauważyć ponadto trzeba, że w § 1 uchwały Nr LIX/486/23 Rada Miasta Działdowo stanowiąc, że przyjmuje się regulamin przyznawania nagród i wyróżnień w Gminie-Miasto Działdowo osobom fizycznym, trenerom i działaczom sportowym za wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym i krajowym współzawodnictwie sportowym, nie przewidziała uchwalenia załącznika Nr 2 do uchwały - będącego wnioskiem o przyznanie;

- nagrody dla zawodnika za osiągnięty wynik sportowy;
- wyróżnienia dla zawodnika za osiągnięty wynik sportowy;
- nagrody dla trenera prowadzącego szkolenie zawodnika osiągającego wysoki wynik sportowy w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym.

Z nagłówka tegoż wniosku wynika ponadto, że jest załącznikiem Nr 2 do uchwały Nr LIX/486/23 Rady Miasta Działdowo z dnia 31 sierpnia 2023 r. do Regulaminu przyznawania nagród i wyróżnień w Gminie-Miasto Działdowo osobom fizycznym, trenerom i działaczom sportowym za wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym i krajowym współzawodnictwie sportowym.

Wobec tego wniosek ten ma być załącznikiem do dwóch różnych regulacji, czyli do uchwały Nr LIX/486/23 oraz do załącznika Nr 1 do uchwały Nr LIX/486/23, co jest nieczytelne dla adresata ww. aktu.

Analizując treść przedmiotowego wniosku na marginesie dodać trzeba, że trudno uznać, iż wymaganie we wniosku takich danych, jak PESEL-u zawodnika lub trenera jest niezbędne do realizacji założeń wynikających z ww. Regulaminu.

Organy jednostek samorządu terytorialnego określając ww. wzór muszą mieć na uwadze przepisy 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 (Dz. U. UE L Nr 119, str. 1). Artykuł 5 ust. 1 lit. b ww. rozporządzenia, stanowi, że dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami. W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do żądania wskazanych danych osobowych.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojceki