



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 17 grudnia 2025 r.

Poz. 6257

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WNK.IV.4131.66.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 29 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) stwierdzam nieważność

uchwały nr XVI/81/2025 Rady Gminy w Dąbrowie z dnia 24 września 2025 r. w sprawie zasad i trybu przyznawania nagród zawodnikom, trenerom za wyniki i osiągnięcia sportowe oraz innym osobom wyróżniającym się osiągnięciami w działalności sportowej.

UZASADNIENIE

W dniu 24 września 2025 r. Rada Gminy w Dąbrowie, działając na podstawie art. 31 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 35 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą” – podjęła uchwałę w sprawie zasad i trybu przyznawania nagród zawodnikom, trenerom za wyniki i osiągnięcia sportowe oraz innym osobom wyróżniającym się osiągnięciami w działalności sportowej.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 września 2025 r.

Zawiadomieniem z dnia 17 października 2025 r. (znak: WNK.IV.4131.66.2025) Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował Wójta Gminy Dąbrowa, że przedmiotowa uchwała dotknięta jest istotnymi wadami prawnymi. Organ nadzoru zwrócił uwagę, że Rada Gminy w Dąbrowie nieprawidłowo określiła katalog dyscyplin sportowych o szczególnym znaczeniu dla Gminy. Jednocześnie Rada zdecydowała o braku możliwości odwołania się od decyzji Wójta o przyznaniu lub odmowie przyznania nagrody sportowej. Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru, w uchwale zawarte zostały regulacje, które nie mają charakteru normatywnego, a jedynie informacyjny, wobec czego regulacje te są zbędne z punktu widzenia prawidłowej legislacji.

W odpowiedzi z dnia 24 października 2025 r. Wójt Gminy Dąbrowa poinformował, że nie podziela stanowiska organu nadzoru zawartego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Stwierdził, że rada gminy może w dowolny sposób określić katalog dyscyplin sportowych o szczególnym znaczeniu dla gminy, jak również, że decyzja o przyznaniu nagrody sportowej, bądź stypendium sportowego nie musi mieć charakteru decyzji administracyjnej, może natomiast mieć dowolną formę, np. zwykłego pisma. Na poparcie powyższego stanowiska Wójt Gminy Dąbrowa przywołał tezy zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2019 r. (sygn. akt I OSK 1222/17). Odnosząc się do regulacji uchwały, które w ocenie organu nadzoru mają charakter wyłącznie informacyjny, Wójt stwierdził, że skoro ustawodawca nałożył na organ JST zadanie "określenia w drodze uchwały szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień [...]", to samorząd gminy Dąbrowa w jednym akcie prawa miejscowego ustalił (a nie tylko poinformował), do których z powyższych świadczeń i na jakich zasadach, ma prawo zawodnik lub trener. W ocenie gminy nierozstrzygnięcie w żaden sposób w uchwale kwestii stypendiów i innych wyróżnień, a uregulowanie wyłącznie kwestii nagród, doprowadziłoby do niewypełnienia obowiązku określonego w art. 31 ust. 3 ustawy. Wójt Gminy Dąbrowa stwierdził także, że sformułowanie "zasady, tryb przyznawania i pozbawiania" odnosi się zarówno do stypendiów, jaki i nagród oraz wyróżnień sportowych. Gmina Dąbrowa nie zdecydowała się na określenie tego trybu, jednak powyższa decyzja ma charakter regulacyjny, a nie informacyjny, a zarazem wyczerpuje obowiązki wskazany w ustawie.

Po analizie powyższej odpowiedzi, organ nadzoru podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Zgodnie z treścią art. 31 ustawy:

1. Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.

2. 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.

3. 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.

Celem powyższego upoważnienia jest określenie w uchwale: jaką nagrodę, wyróżnienie, stypendium sportowe może uzyskać dany zawodnik, osiągając określony wynik sportowy, wiedząc przy tym, jakie znaczenie dla gminy ma dany sport oraz określenie, jakie stypendium lub nagrody przewidziane są dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym lub krajowym współzawodnictwie (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 14 grudnia 2020 r., znak: WNP-I.4131.218.2020.KS; Dz.Urz.Woj. Mazow. z 2020 r., poz. 12914).

Zatem jedynymi przewidzianymi przez ustawodawcę kryteriami, którymi organ powinien się kierować określając warunki przyznania stypendium, nagrody, czy wyróżnienia są – stosownie do art. 31 ust. 3 ustawy – znaczenie danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy (por. wyrok NSA z dnia 31 maja 2019 r., sygn. akt II GSK 2121/17). Dla realizacji tak skonstruowanej normy kompetencyjnej istotne jest zatem precyzyjne określenie „znaczenia danego sportu dla jednostki samorządu terytorialnego”. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób jasny i czytelny. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują. Z kolei organ stosujący przepis musi wiedzieć jak go zinterpretować. Normy o niedookreślonej lub niezrozumiałej treści należy uznać za sprzeczne z konstytucyjną zasadą poprawnej legislacji (vide: wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., publ. LEX nr 165332).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 11 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Łd 375/19) stwierdził, że intencją ustawodawcy było powiązanie wysokości świadczenia ze znaczeniem danego sportu dla konkretnej jednostki samorządu terytorialnego. Takimi dyscyplinami mogą być np. dyscypliny o ugruntowanej tradycji lokalnej, czy ponadlokalnej, cieszące się popularnością wśród mieszkańców, co z oczywistych względów wpisywałoby się w realizację zadania własnego, polegającego na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi sportu (zob. art. 27 ust. 1 ustawy). Istotne zatem jest przyporządkowanie konkretnej dyscypliny sportowej do prestiżu danej jednostki (podobnie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 15 października 2020 r., sygn. akt II SA/Łd 497/20). Oznacza to również, że ustawodawca miał na myśli zawężoną grupę dyscyplin sportowych (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1463/16). Jak podkreślił NSA w wyroku z dnia 5 kwietnia 2019 r. (sygn. akt I OSK 1623/17): „Może to nastąpić albo poprzez wskazanie określonej dyscypliny sportowej (dyscyplin sportowych) albo w sposób bardziej ogólny np. przez wskazanie na: lekką atletykę, sporty wodne, sporty zimowe, sporty młodzieżowe itp. Natomiast wskazanie na "dyscypliny sportowe objęte programem Igrzysk Olimpijskich lub Paraolimpijskich" nie jest wystarczające. Jest to bowiem określenie zbyt ogólne."

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w Dąbrowie nie określiła w sposób właściwy dyscyplin sportu o szczególnym znaczeniu dla lokalnej społeczności, do czego była zobowiązana w upoważnieniu ustawowym, zrównała natomiast wszystkie dyscypliny w ramach konkurencji zimowych i letnich igrzysk olimpijskich (§ 7 uchwały).

WSA w Łodzi w wyroku z dnia 16 kwietnia 2021 r. (sygn. akt. II SA/Łd 911/20) wyraził pogląd, że „wołą ustawodawcy jest wskazanie znaczenia danego sportu w treści samej uchwały, a nie ewentualnie późniejsze rozstrzygnięcie chociażby przed komisją stypendialną, czy dana dyscyplina sportowa ma, czy też nie ma znaczenia dla jednostki samorządu terytorialnego”. (podobnie: WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt. III SA/Gd 303/16).

Biorąc pod uwagę cel przedmiotowej regulacji – wspieranie rozwoju sportu na terenie gminy, poprzez finansowanie działalności sportowej z jej budżetu, trudno podzielić stanowisko Wójta, że dla rozwoju sportu w Gminie Dąbrowa zasadne jest wspieranie wszystkie dyscyplin sportowych objętych programem letnich i zimowych igrzysk olimpijskich. Tak szerokie ujęcie przedmiotowej materii w akcie prawa miejscowego stoi bowiem w sprzeczności z celem ustawy, biorąc pod uwagę również fakt, że działalność samorządu w dziedzinie wspierania rozwoju sportu ma jedynie charakter komplementarny względem działań podejmowanych przez państwo.

Jako wadliwą, organ nadzoru wskazuje również regulację § 23 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym: „Od decyzji Wójta odwołanie nie przysługuje.”

Należy bowiem stwierdzić, że przyznanie lub odmowa przyznania nagród za osiągnięcia sportowe ma cechy rozstrzygnięcia indywidualnego w rozumieniu przepisów KPA. Przedmiotem tego postępowania jest konkretna sprawa, w której organ administracji jest władny, a jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Prawidłową formą prawną przyznania nagrody sportowej powinna być zatem decyzja administracyjna (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Lu 935/12; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r., sygn. akt III SA/Gl 878/14; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 48/17).

Procedura w sprawie przyznania nagród sportowych składa się z trzech klasycznych faz postępowania administracyjnego. Rozpoczyna się od złożenia wniosku o przyznanie nagrody, następnie jego rozpoznania, a kończy się wydaniem stosownego rozstrzygnięcia. Rozstrzygnięcie wydane w toku tej procedury ma charakter władczy i jednostronny. Wiąże ono organ administracji wydający decyzję o przyznaniu lub o odmowie przyznania nagrody z osobą fizyczną, do której jest kierowana decyzja, a która w konsekwencji tego związania staje się stroną postępowania administracyjnego. Tym samym czynność przyznania nagrody winna zostać zakończona decyzją administracyjną, która na zasadach ogólnych podlega zaskarżeniu (por. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 29 listopada 2024 r., znak NPII.4131.1.926.2024; Dz.Urz.Woj.Śląsk. z 2024 r., poz. 8236).

Powyższe stanowisko zgodne jest z orzecnictwem sądów administracyjnych (zob. m.in. wyroki NSA: z dnia 5 listopada 2019 r., sygn. akt II GSK 3015/17; z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt II GSK 983/18; z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt II GSK 1720/21; z dnia 31 marca 2022 r., sygn. akt II GSK 225/22; z dnia 20 stycznia 2023 r., sygn. akt II GSK 549/22; z dnia 13 kwietnia 2023 r., sygn. akt II GSK 595/22; z dnia 3 października 2023 r., sygn. II GSK 2039/22; z dnia 9 stycznia 2024 r., sygn. akt II GSK 777/23).

Przywołane przez Wójta Gminy Dąbrowa orzeczenie NSA z dnia 19 marca 2019 r. (sygn. akt I OSK 1222/17) prezentuje pogląd incydentalny w tym zakresie, sprzeczny z ugruntowaną linią orzecniczą. Wskazując na zupełną dowolność organów jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu aktów prawa miejscowego, orzeczenie to pomija cel ustawy oraz kryteria wskazane przez ustawodawcę w przepisie normy kompetencyjnej.

Reasumując, przyznanie nagrody za osiągnięcia sportowe powinno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, od której przysługuje odwołanie na zasadach ogólnych.

Dodatkowo organ nadzoru zauważa, że przepisy § 2, § 3 badanej uchwały są zbędne z punktu widzenia prawidłowej legislacji. Mają one bowiem charakter wyłącznie informacyjny. Informują o tym, że nie ustanawia się okresowych stypendiów ani wyróżnień za osiągnięcia sportowe.

Organ nadzoru zauważa, że ustawodawca pozostawił samorządom swobodę w zakresie form wspierania rozwoju sportu. Organ uchwałodawczy JST może, ale nie musi podejmować regulacji w tym zakresie. Może też ograniczyć się do wyboru jednej z form wspierania rozwoju sportu wskazanych w art. 31 ustawy tak, jak uczyniła to Rada Gminy w Dąbrowie, ustanawiając nagrody dla zawodników i trenerów za wyniki i osiągnięcia sportowe oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej. Zatem nie ma potrzeby informowania w akcie prawa miejscowego – o charakterze normatywnym – jakich form wsparcia Gmina nie zamierza wprowadzać.

Jak zauważył WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 8 czerwca 2022 r. (sygn. akt IV SA/Po 205/22), w świetle art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna, chyba że naruszenie prawa ma charakter nieistotny. Na gruncie tych przepisów przyjmuje się, że pojęcie "sprzeczności z prawem" obejmuje sprzeczność postanowień aktu prawa miejscowego z jakimkolwiek aktem

prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem – co w konsekwencji oznacza, że również z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 tj.) – dalej ZTP. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej trzeba będzie zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Będzie to w szczególności dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako "rudymentarne kanony techniki prawodawczej", nakaz przestrzegania których postrzegany jest jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Jednym ze wspomnianych "rudymentarnych kanonów" jest niewątpliwie reguła wynikająca z § 115 (podobnie: § 134 pkt 1) w zw. z § 143 ZTP, w myśl której w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Regulacja ta koresponduje z przepisem art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego muszą być ustanawiane nie tylko "na podstawie", ale i "w granicach" upoważnień zawartych w ustawie. Jednocześnie każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński (w.): S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, uwaga do § 6, s. 38–39). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 marca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 62/16).

Wobec powyższego akt prawa miejscowego, jak każdy akt normatywny, ze swej istoty powinien zawierać wyłącznie wypowiedzi (postanowienia) służące wyrażaniu norm prawnych, a więc określonych dyrektyw postępowania, a nie przekazywaniu nienormatywnych wypowiedzi (informacji, postulatów itd.). Racjonalny prawodawca używa przepisów prawnych tylko do wyrażania norm prawnych, będących narzędziem do osiągnięcia założonych celów. Zgodnie bowiem z powszechnie przyjętą dyrektywą wykładni, każde wyrażenie tekstu prawnego ma charakter normatywny i dlatego w procesie wykładni interpretator nie może pominąć żadnego wyrażenia. W odniesieniu do przepisów rangi ustawowej omawianą zasadę wyrażnie potwierdza § 11 ZTP, zgodnie z którym w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Zasada ta znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, na mocy odesłania z § 143 ZTP.

Należy zatem stwierdzić, że regulacje zawarte w § 2, § 3 analizowanej uchwały mają charakter wyłącznie informacyjny, są więc całkowicie zbędne z punktu widzenia poprawnej legislacji.

Jednocześnie, odnosząc się do uregulowania zawartego w § 21 uchwały, należy zwrócić uwagę na zakres normy kompetencyjnej art. 31 ust. 3 ustawy. W przepisie tym ustawodawca postanowił, że w uchwale jednostki samorządu terytorialnego powinien znaleźć się mechanizm przyznawania oraz pozbawiania zawodnika lub trenera jednego ze świadczeń określonych w art. 31 ustawy.

Po analizie odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, organ nadzoru przychyliła się do stanowiska Wójta Gminy Dąbrowa, że mechanizm (procedura) pozbawiania zawodnika lub trenera nagród przyznanych za osiągnięcia sportowe powinien być obligatoryjnym elementem uchwały. W związku z powyższym należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy w Dąbrowie nie zawiera takiego mechanizmu, co świadczy o braku pełnej realizacji normy kompetencyjnej art. 31 ustawy.

Biorąc pod uwagę wskazane wyżej argumenty, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy - za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego - w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Szybel