



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 października 2025 r.

Poz. 7481

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.211.2025.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 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)

orzekam

nieważność uchwały nr XVIII/182/2025 Rady Miejskiej w Wolsztynie z dnia 24 września 2025 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów za osiągnięte wyniki sportowe - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 września 2025 r. Rada Miejska w Wolsztynie uchwałą nr XVIII/182/2025 określiła szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokości stypendiów za osiągnięte wyniki sportowe.

Uchwałę podjęto na podstawie "art.31 ust.1 i 3 ustawy z dnia 23 czerwca 2010r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz.1488 z późn. zm.) oraz art. 7 ust. 1 pkt 10 oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 poz.1153)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 25 września 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Stosownie do art. 31 ust.1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488, z późn. zm.) - zwanej dalej "u.o.s." - jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe. Dodatkowo mogą być przyznane przez jednostki samorządu terytorialnego i finansowane z budżetu tych jednostek stypendia lub nagrody dla trenerów prowadzących szkolenie zawodników osiągających wysokie wyniki sportowe w międzynarodowym współzawodnictwie sportowym lub w krajowym współzawodnictwie sportowym (art. 31 ust. 2 u.o.s.). Szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość ww. stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy (art. 31 ust. 3 u.o.s.). Jednostki

samorządu terytorialnego mogą ustanawiać wyróżnienia i nagrody pieniężne także dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej (art. 35 ust. 5 u.o.s.). Wówczas organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określi warunki i tryb przyznawania wyróżnień i nagród pieniężnych, o których mowa w art. 35 ust. 5 u.o.s., oraz rodzaje wyróżnień i wysokość nagród pieniężnych, biorąc pod uwagę znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej (art. 35 ust. 6 u.o.s.).

Niewątpliwie uchwała podejmowana w oparciu o normy art. 31 ust. 3 i/lub art. 35 ust. 6 u.o.s. stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Gliwicach z 6 lutego 2025 r., III SA/Gl 759/24, CBOSA). Zaliczenie aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do nich (i spełnienia przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu uzupełnienie przepisów ustawy, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. W myśl powszechnie przyjętej zasady do wydania aktu prawa miejscowego musi więc istnieć wyraźne ustawowe upoważnienie. Zgodnie bowiem z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) - zwanej dalej "u.s.g." - to na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada gminy stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.

Z przytoczonych norm prawnych wynika, że upoważnienie do ustanowienia i przyznawania stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień za wyniki sportowe zostało przyznane jednostkom samorządu terytorialnego w sposób ogólny i szeroki, pozostawiając jednostkom wiele możliwości w kwestii przyjęcia własnych rozwiązań. Przy tym porównanie brzmienia art. 31 u.o.s. oraz art. 35 ust. 5 i 6 u.o.s. wyraźnie wskazuje, że stypendium sportowe można przyznać jedynie za określone wyniki sportowe, natomiast nagrody i wyróżnienia mogą dotyczyć zarówno osiągniętych wyników sportowych, jak i w przypadku trenerów i innych osób - legitymowania się określonymi w sposób ogólny osiągnięciami w działalności sportowej.

W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Wolsztynie postanowiła, iż "Ustanawia się stypendia sportowe przyznawane przez Burmistrza Wolsztyna dla uzdolnionych dzieci i młodzieży do 23 roku życia (sportowców w kategorii junior młodszy, junior, młodzieżowiec), osiągających wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie krajowym lub międzynarodowym, pobierających naukę, mieszkających w gminie Wolsztyn.". Analogiczny zapis w kwestii zdefiniowania podmiotów uchwały został zawarty także w § 1 Regulaminu określającego szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania oraz rodzaje i wysokość stypendiów sportowych, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały. Tymczasem norma art. 31 ust. 1 i 3 u.o.s. nie ogranicza podmiotowo kręgu jej beneficjentów, co oznacza że zakres podmiotowy stypendium sportowego (i pozostałych świadczeń) został ustawowo uregulowany i nie jest dopuszczalne jego modyfikowanie przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 31 ust. 1 i 3 u.o.s. (por. wyrok NSA z 31 marca 2022 r., II GSK 225/22, CBOSA). Zakres ten, przy uwzględnieniu normy art. 1 ust. 1 u.s.g., obejmuje każdego mieszkańca (osobę fizyczną) danej gminy osiągającego wskazany w uchwale wynik sportowy w sporcie mającym znaczenie dla tej gminy. Skierowanie przedmiotowej uchwały wyłącznie do uzdolnionych dzieci i młodzieży do 23 roku życia pobierających naukę, jak ma to miejsce w przedmiotowej uchwale, oznacza, że Rada Miejska w Wolsztynie w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania stypendiów sportowych (i innych świadczeń) przewidzianych w art. 31 ust. 1 i 3 u.o.s. Zdaniem organu nadzoru wskazane powyżej uchybienie ma niewątpliwie charakter istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Prawo miejscowe może bowiem jedynie uzupełniać regulacje ustawowe i to wyłącznie w kwestiach wyraźnie wskazanych w upoważnieniu, zaś przekroczenie granic zakresu upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego zawsze stanowi istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo podnieść należy, iż konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie pozwala na regulacje w akcie prawa miejscowego kwestii, które nie wynikają z delegacji ustawowej. Jak już wskazywano każde działanie organu samorządu terytorialnego musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Tymczasem w § 12 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Wolsztynie postanowiła, że "Przyznanie, odmowa i pozbawienie stypendium następuje w drodze decyzji administracyjnej Burmistrza

Wolsztyna". Zdaniem organu nadzoru powyżej wskazana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, wyznaczona przepisami art. 16 ust. 2 oraz art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, nie pozwala na przyjęcie, że Rada Miejska w Wolsztynie była uprawniona z mocy art. 31 ust. 1 i 3 u.o.s. do przyznania kompetencji Burmistrzowi Wolsztyna do wydawania decyzji administracyjnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.) - zwanej dalej "k.p.a." - w zakresie przyznawania, odmawiania i pozbawiania stypendium sportowego. W opinii organu nadzoru tylko przepisy rangi ustawowej mogą określać, czy dane rozstrzygnięcie sprawy zapada w formie decyzji administracyjnej, a ustawodawca nie przyznał w tym zakresie kompetencji radzie gminy. Przepis ustawowy musi zatem jednoznacznie wskazywać, że organ administracyjny jednostronnie rozstrzyga sprawę administracyjną w formie władczej, a akt prawa miejscowego nie może być jedynym źródłem kreowania formy działania organu administracyjnego jaką jest decyzja administracyjna. Mocą regulacji wynikającej z art. 31 u.o.s. ustawodawca nie przyznał prawa organom samorządu terytorialnego do szczegółowego uregulowania trybu lub zasad rozstrzygania o stypendiach sportowych (i innych świadczeniach) w formie decyzji administracyjnej. Również w orzecznictwie sądowym wskazuje się na brak podstaw do stosowania decyzji administracyjnej w zakresie rozstrzygania na podstawie uchwał podejmowanych w oparciu o art. 31 u.o.s. (por. wyrok WSA w Gliwicach z 6 lutego 2025 r., III SA/Gl 759/24, CBOSA). W wyroku z 15 marca 2022 r. (III OSK5303/21, CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny także wskazał, iż rozstrzyganie spraw administracyjnych w drodze decyzji administracyjnych dopuszczalne jest tylko wówczas, gdy organ administracji publicznej, stosując normę prawa materialnego, posiada kompetencję do załatwienia sprawy w takiej formie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (por. także wyrok NSA z 14 października 2014 r. II GSK 343/1; wyrok NSA z 3 lipca 2013 r., I OSK 2210/12; wyrok NSA z 28 listopada 2012 r., II GSK 1801/12, CBOSA). Żaden przepis u.o.s. nie przyznaje organowi administracji publicznej prawa do rozstrzygania w przedmiocie przyznawania lub odmowy przyznawania stypendiów sportowych (i innych świadczeń) określanych na podstawie uchwały wydawanej w oparciu o normę art. 31 ust. 3 u.o.s w drodze decyzji administracyjnej. Przywoływana u.o.s. nie przewiduje stosowania przepisów k.p.a. w tym zakresie.

Organ jednostki samorządu terytorialnego stanowiąc akt prawa miejscowego musi działać na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Przy ich podejmowaniu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jedynie kierować się przesłankami przewidzianymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną do jego wydania.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Wolsztynie

Burmistrz Wolsztyna