



Poznań, 14 stycznia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.9.2026.4

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 i 1436)

orzekam

nieważność uchwały nr 234/XIX/2025 Rady Gminy Czerwonak z dnia 11 grudnia 2025 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagród oraz wyróżnień sportowych dla zawodników z terenu gminy Czerwonak za osiągnięte wyniki sportowe - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 11 grudnia 2025 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła uchwałę nr 234/XIX/2025 w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania nagród oraz wyróżnień sportowych dla zawodników z terenu gminy Czerwonak za osiągnięte wyniki sportowe, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1488 oraz z 2025 r. poz. 28, 620, 769 i 1507)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 17 grudnia 2025 r.

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

Mocą § 1 badanej uchwały Rada Gminy Czerwonak ustanowiła „nagrody i wyróżnienia sportowe dla zawodników zamieszkujących na terenie gminy Czerwonak za osiągnięte wyniki sportowe”. Zgodnie z zapisami § 2 uchwały: „Zasady i tryb przyznawania nagród oraz wyróżnień sportowych dla zawodników z terenu Gminy Czerwonak za osiągnięte wyniki sportowe określa Regulamin, stanowiący załącznik do uchwały”, zwany dalej „Regulaminem”.

Materialnoprawną podstawę do podjęcia badanej uchwały stanowiły przepisy art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488, ze zm.), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z treścią art. 31 ust. 1 ustawy: „Jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe”. Przepis art. 31 ust. 3 ustawy obliguje natomiast organ stanowiący do określenia, w drodze uchwały, szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień, o których mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

Nie budzi wątpliwości, że uchwała podejmowana przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 31 ust. 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok NSA z 13 maja 2022 r. III OSK 5303/21; wszystkie prezentowane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11).

Konstytucyjna zasada praworządności wskazuje nadto, że materia regulowana danym aktem prawa miejscowego nie tylko nie może przekraczać zakresu upoważnienia, ale też musi realizować wszystkie obowiązki wynikające z tego upoważnienia. Uchybienie w tym zakresie w przypadku uchwał świadczy o pominięciu uchwałodawczym (por. wyrok NSA z 28 października 2021 r. II GSK 1457/21). Brak określenia w uchwale koniecznych elementów, wymaganych przez ustawę, na podstawie której została wydana, oznacza, że jest ona niekompletna i nie realizuje w pełni obowiązków określonych przez ustawodawcę. Wadliwość tę uznać należy za istotną, gdyż taka regulacja uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie aktu prawa miejscowego w obrocie prawnym (por. wyrok NSA z 14 października 2021 r. III FSK 3442/21).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że nie normuje ona w sposób prawidłowy i kompleksowy wszystkich zagadnień wymaganych przez ustawodawcę w art. 31 ust. 3 ustawy. Omawiany przepis upoważniający, w przypadku ustanowienia przez jednostkę samorządu terytorialnego nagród dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe, wymaga określenia przez organ stanowiący tej jednostki, w drodze uchwały, nie tylko szczegółowych zasad, trybu przyznawania i pozbawiania oraz rodzajów omawianych nagród sportowych, ale także wysokości tychże nagród, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki oraz osiągnięty wynik sportowy.

Materię odnoszącą się do kwestii wysokości ustanowionych nagród sportowych dla zawodników z terenu Gminy Czerwonak za osiągnięte wyniki sportowe, Rada Gminy Czerwonak unormowała w sposób następujący: „Ustala się jednorazową kwotę nagrody w maksymalnym przedziale do 2000 zł” (§ 6 ust. 2 Regulaminu), przy czym: „Wysokość środków finansowych przeznaczanych na nagrody i wyróżnienia sportowe określa się corocznie w uchwale budżetowej Gminy Czerwonak” (§ 6 ust. 1 Regulaminu).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje nie wypełniają obowiązku uchwałodawczego Rady Gminy Czerwona w zakresie określenia wysokości nagród.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 13 maja 2022 r. III OSK 5303/21: „[...] prawidłowa wykładnia art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie nakazuje, aby w uchwale określającej nagrody za osiągnięty wynik finansowy była ustalona wysokość takich nagród. [...] skoro zakres upoważnienia ustawowego obejmuje określenie m.in. rodzajów i wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień przy uwzględnieniu znaczenia danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy, to prawidłowo podjęta uchwała powinna zawierać precyzyjne określenie wysokości tych świadczeń zróżnicowanych ze względu na uzyskane konkretne wyniki sportowe (np. konkretne miejsca w rywalizacji sportowej na imprezach sportowych) oraz przy uwzględnieniu znaczenia danej dyscypliny sportu dla konkretnej wspólnoty samorządowej, co z kolei pozwoliłoby na określanie różnej wysokości ww. świadczeń w zależności od danej dyscypliny”. W powołanym wyroku NSA wyraźnie podkreślił, że „tzw. «widełkowe» uregulowanie wysokości nagród nie stanowi ich określenia”, wskazując, że w takiej sytuacji „dopiero organ wykonawczy będzie mógł precyzyjnie wskazać wysokość nagrody, mimo że ustawodawca zobowiązał organ stanowiący do ich określenia. [...] ustawowy wymóg wynikający z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie określenia w uchwale m.in. wysokości stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień nie może polegać na tym, że wysokość tą ustali organ wykonawczy w sposób dowolny bez konieczności kierowania się jakimikolwiek przesłankami. Wówczas wysokość stypendium sportowego lub nagrody nie będzie wynikała z uchwały, ale z aktu przyznającego takie świadczenie wydanego na podstawie tejże uchwały przez organ wykonawczy. Tym samym prawidłowe uregulowanie wysokości stypendiów sportowych, nagród lub wyróżnień polega na tym, że zostaną w uchwale wskazane konkretne wysokości tych świadczeń, przy dopuszczalności precyzyjnego określenia w samej uchwale kryteriów umożliwiających indywidualizację ww. świadczeń”.

Podzielając powyższe poglądy w zakresie wykładni normy kompetencyjnej wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy, organ nadzoru uznał, że Rada Gminy Czerwonak w badanej uchwale nie określiła w sposób wymagany przez ustawodawcę wysokości nagród dla zawodników za osiągnięte wyniki sportowe. Nie wskazała bowiem konkretnej wysokości przedmiotowych nagród, ograniczając się do ustalenia jedynie jej górnego limitu (tj. „w maksymalnym przedziale do 2000 zł”). Nadto rada nie zróżnicowała wysokości nagród w zależności od osiągniętego wyniku sportowego, przy uwzględnieniu znaczenia danej dyscypliny sportu dla gminy. Tym samym to Wójt Gminy Czerwonak, jako organ przyznający zawodnikom wyróżnienia i nagrody sportowe (§ 3 ust. 1 uchwały, § 2

Regulaminu) i wykonujący uchwałę (§ 4 uchwały), będzie - wbrew upoważnieniu ustawowemu - ustalał konkretną wysokość nagród sportowych (będąc związanym jedynie górnym pułapem nagrody, tj. kwotą 2000 zł, oraz ogólną pulą środków przeznaczonych na nagrody i wyróżnienia sportowe w uchwale budżetowej). Co więcej – z uwagi na brak określenia przez radę gminy przesłanek różnicowania wysokości nagród za osiągnięte wyniki sportowe (zgodnie z dyspozycją art. 31 ust. 3 ustawy) – organ wykonawczy mógłby ustalać wysokość tychże nagród w sposób w znacznej mierze uznaniowy, co z kolei mogłoby prowadzić do różnicowania praw mieszkańców znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto sposób realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 31 ust. 3 ustawy w zakresie określenia rodzajów wyróżnień sportowych. Rada w § 6 ust. 3 Regulaminu ustaliła, że „w ramach wyróżnienia przewiduje się trofeum sportowe (tj. dyplom, statuetka, i in.). Przepis upoważniający obliguje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia w przedmiotowej uchwale rodzajów wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki oraz osiągnięty wynik sportowy. Sformułowanie w § 6 ust. 3 Regulaminu katalogu otwartego wyróżnień sportowych, podlegającego w istocie późniejszemu doprecyzowaniu przez organ przyznający wyróżnienie (Wójta Gminy Czerwonak), nie wypełnia obowiązku uchwałodawczego rady gminy w omawianym zakresie. Nadto, wprowadzając różne rodzaje wyróżnień, rada winna wziąć pod uwagę czynniki ustawowe, tj. znaczenie danego sportu dla gminy oraz osiągnięte wyniki sportowe. W uchwale nie dokonano zróżnicowania wyróżnień w zależności od tych czynników.

Analiza treści uchwały oraz Regulaminu wskazuje ponadto, że Rada Gminy Czerwonak nie określiła trybu pozbawiania ustanowionych nagród i wyróżnień sportowych dla zawodników za osiągnięte wyniki sportowe. Jak wynika z treści przepisu upoważniającego, unormowanie takiego trybu jest obligatoryjne. Organ nadzoru zauważa, że orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowano pogląd, zgodnie z którym: „Organ stanowiący gminy ma prawo zdecydować, czy w ogóle ustanowić w gminie nagrodę sportową (art. 31 ust. 1 ustawy o sporcie), a kiedy się na to zdecyduje, ma prawo określić szczegółowe zasady jej przyznawania i pozbawiania. W swobodzie decydowania o zasadach przyznawania nagrody i jej pozbawiania, leży również decyzja o tym, że nie przewiduje się jej pozbawiania, co ma oczywisty sens w przypadku nagród jednorazowych, wypłacanych po osiągnięciu sukcesu sportowego w minionym roku” (por. wyrok WSA w Gliwicach z 6 lutego 2025 r. III SA/GI 759/24). Niemniej jednak w sytuacji podjęcia decyzji o niepozbawianiu nagród lub wyróżnień za osiągnięte wyniki sportowe - z uwagi na kategoryczne brzmienie przepisu upoważniającego co do obligatoryjnych elementów uchwały - rada gminy winna w uchwale wprost wprowadzić regulację, że nie przewiduje pozbawiania przedmiotowych świadczeń. Brak w badanej uchwale takiego zapisu stanowi istotne naruszenie art. 31 ust. 3 ustawy, skutkujące nieważnością całej uchwały, bowiem uchwała nie odnosi się do obligatoryjnej materii wymagającej - zgodnie z wolą ustawodawcy - unormowania w akcie prawa miejscowego.

Wskazane powyżej uchybienia prawne w zakresie niepełnej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 31 ust.3 ustawy mają charakter istotnego naruszenia prawa, skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Skoro bowiem uchwała podjęta na podstawie ww. przepisu stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, jedynie pełna realizacja przepisu, normująca kompleksowo wszystkie wskazane w nich zagadnienia, może być uznana za właściwie wypełnioną delegację ustawową (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 lutego 2017 r. III SA/GI 1206/16).

W świetle powyższego, 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 Gminy Czerwonak
Wójt Gminy Czerwonak