



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 27 kwietnia 2026 r.

PN.III.4131.1.15.2026

**Pan
Sławomir Barwiński
Przewodniczący
Rady Gminy Olszanka
ul. Olszanka 16
49-332 Olszanka**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.), zwanej dalej jako u.s.g.

stwierdzam

nieważność uchwały nr XXV/180/2026 Rady Gminy Olszanka z dnia 26 marca 2026 r. w sprawie zmiany uchwały nr X/91/2015 Rady Gminy Olszanka z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie nagród i wyróżnień przyznawanych przez Gminę Olszanka za wysokie wyniki sportowe oraz osiągnięcia w działalności sportowej – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2026 r. Rada Gminy Olszanka, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 poz. 1153 z późn. zm.) oraz art. 31 ust. 3 i art. 35 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2026 poz. 95), podjęła uchwałę nr XXV/180/2026 w sprawie zmiany uchwały nr X/91/2015 Rady Gminy Olszanka z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie nagród i wyróżnień przyznawanych przez Gminę Olszanka za wysokie wyniki sportowe oraz osiągnięcia w działalności sportowej.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 marca 2026 r.

W kwestionowanym akcie Rada Gminy Olszanka postanowiła dokonać zmiany treści §1 pkt 1 uchwały nr X/91/2015 Rady Gminy Olszanka z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie

nagród i wyróżnień przyznawanych przez Gminę Olszanka za wysokie wyniki sportowe oraz osiągnięcia w działalności sportowej w ten sposób, że otrzymał on następujące brzmienie:

„1) osób fizycznych zamieszkałych na terenie Gminy Olszanka lub będących członkami klubów sportowych lub stowarzyszeń sportowych mających siedzibę lub działających na terenie Gminy Olszanka - za wysokie wyniki sportowe w krajowym lub międzynarodowym współzawodnictwie sportowym.”

Z uzasadnienia niniejszej uchwały wynika, iż intencją organu stanowiącego gminy Olszanka przy podejmowaniu niniejszego aktu było rozszerzenie kręgu beneficjentów nagród i wyróżnień w dziedzinie sportu o osoby niebędące mieszkańcami Gminy Olszanka z uwagi na osiągnięcia przez nich sukcesy sportowe oraz reprezentowanie gminy.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała nr XXV/180/2026 Rady Gminy Olszanka z dnia 26 marca 2026 r. została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2026 poz. 95), zwanej jako u.o.s.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazane zostały przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 31 ust. 3 i art. 35 ust. 5 i 6 u.o.s. Zgodnie z treścią pierwszej z powołanych regulacji do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Z kolei zgodnie z art. 31 ust. 3 u.o.s. 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. Natomiast na podstawie art. 35 ust. 5 i 6 u.o.s. jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać wyróżnienia i nagrody pieniężne dla trenerów oraz innych osób wyróżniających się osiągnięciami w działalności sportowej w związku z czym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, określa warunki i tryb przyznawania wyróżnień i nagród pieniężnych, o których mowa w ust. 5, oraz rodzaje wyróżnień i wysokość nagród pieniężnych, biorąc pod uwagę znaczenie osiągnięć dla danej społeczności lokalnej. Wobec powyższego nie budzi wątpliwości uprawnienie rady gminy do określenia m.in. warunków ubiegania się o nagrody i wyróżnienia za osiągnięcia sportowe, regulując kwestie z tym związane rada gminy winna jednak uwzględnić granice upoważnienia wytyczone przez przepisy ustawy sporcie.

Przed przystąpieniem, do oceny postanowień zamieszczonych w uchwale nr XXV/180/2026 zaznaczenia wymaga, że akty wydawane w oparciu o art. 31 ust. 3 i 35 ust. 5 i 6 u.o.s. stanowią źródło prawa powszechnie obowiązującego. Takie akty normatywne muszą zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego istotne znaczenie ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej

ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować ani modyfikować materii zawartych w aktach wyższego rzędu, a nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej.

Analiza przedmiotowej uchwały prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Olszanka postanowiła dokonać modyfikacji treści art. 31 ust. 1 u.o.s. poprzez rozszerzenie kręgu podmiotów, którym mogą zostać przyznane nagrody i wyróżnienia w dziedzinie sportu.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 listopada 2019 r., sygn. akt II GSK 1405/17 podkreślił, że z ustawowego kryterium przyznawania stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień określonego w art. 31 ust. 3 u.o.s., wynika, że krąg beneficjentów uprawnionych do stypendiów, nagród i wyróżnień nie został ograniczony podmiotowo. Beneficjentem więc może być każda osoba fizyczna. Z dalszej części orzeczenia i przedstawionej przez Sąd wykładni ww. przepisu wynika, że o nagrody w dziedzinie sportu ustanowione przez daną jednostkę samorządu terytorialnego mogą ubiegać się wszystkie osoby fizyczne zamieszkujące na terenie tej jednostki, osiągające określone wyniki sportowe. Zamiarem ustawodawcy było bowiem - jak argumentuje Naczelny Sąd Administracyjny - promowanie i wspieranie finansowo osób fizycznych uprawiających sport mający znaczenie dla danej jednostki samorządu terytorialnego, wyłącznie w oparciu o kryterium osiąganych wyników sportowych. Jeśli zatem, organ stanowiący gminy podejmuje uchwałę w oparciu o art. 31 ust. 3 u.o.s., to pozbawiony jest możliwości wytyczania granic podmiotowych oddziaływania na adresatów norm zawartych w uchwale. Kryteria, które mają wpływ na krąg jej odbiorców, mogą się bowiem odnosić wyłącznie do osiąganych wyników sportowych oraz znaczenia danego sportu dla gminy. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 marca 2022 r., sygn. akt II GSK 225/22, w uzasadnieniu którego zawarto, iż ustawodawca mocą art. 31 ust. 3 u.o.s. nie zawęził zakresu podmiotowego do grupy mieszkańców będących członkami klubu sportowego działającego na terenie gminy przez okres wyznaczony uchwałą, czy też mieszkańców gminy będących członkami klubu sportowego poza jej terenem. W tym aspekcie istotnym jest wyłącznie przynależność do danej wspólnoty terytorialnej, wyznaczana kryterium zamieszkiwania na jej obszarze. A zatem potencjalnymi beneficjentami stypendium sportowego, nagród i wyróżnień są wszyscy mieszkańcy danej gminy, o ile osiągają wyniki sportowe w sporcie mającym znaczenie dla danej gminy. 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 mający znaczenie dla danej jednostki, wyłącznie w oparciu o kryterium osiąganych wyników sportowych.

Na modyfikację tak określonego zakresu podmiotowego nagród i wyróżnień nie pozwala zawarte w art. 31 ust. 1 u.o.s. upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego. Przepis ten - z uwagi na wykonawczy charakter aktów prawa miejscowego - podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Uwzględnienia wymaga na tle tych rozważań, że akty prawa miejscowego, będące w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP aktami wykonawczymi do ustawy, na podstawie której zostały wydane, nie mogą wykraczać poza zakres zawartego w ustawie upoważnienia. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Przyznana organom jednostek samorządu terytorialnego samodzielność prawotwórcza nie oznacza autonomii. Swoboda prawotwórcza tych organów jest bowiem ograniczona przez wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego, cele i sens upoważnienia ustawowego. Sformułowana delegacja ustawowa nie obejmuje zatem upoważnienia rady gminy do samodzielnego określenia kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o nagrody i wyróżnienia w dziedzinie sportu.

Nadto w orzecznictwie podkreśla się, że samo członkostwo w stowarzyszeniu lub klubie sportowym lub trenowanie zawodników klubu sportowego mającego siedzibę na terenie gminy nie może stanowić podstawy do uzyskania (przez członka klubu lub trenera) świadczenia z budżetu gminy, na której terenie klub ten ma swą siedzibę (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. akt II GSK 327/07, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 282/08 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 26 listopada 2014 r., III SA/GI 878/14).

Na uwagę zasługuje także stanowisko doktryny w powyższym względzie, zgodnie z którym powierzenie organom samorządu terytorialnego możliwości stanowienia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym powinno sprzyjać kształtowaniu znacznej samodzielności samorządu w zakresie kreowania sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się na obszarze działania organów wydających akty prawa miejscowego, co do zasady ograniczonej jedynie regulacjami konstytucyjnymi (por. Przemysław Mijał, Zasada pomocniczości jako wyznacznik roli prawotwórczej samorządu terytorialnego, Przegląd Prawa Konstytucyjnego Nr 2, 2014 r.). Oznacza to, że wykładnia przepisów, które dają uprawnienie organom samorządu do statuowania aktów prawa miejscowego, musi odbywać się z uwzględnieniem przepisów Konstytucji, w szczególności jej art. 16 ust. 1 i 2, który ustanawia zasadę samorządu terytorialnego oraz jej art. 165 ust. 1 i 2, dotyczącego samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Dla wykładni tych przepisów istotne są

przepisy ustawy o samorządzie gminnym - zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, zaś zgodnie z art. 6 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o zasięgu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a przy braku innych uregulowań ustawowych do gminy należy także rozstrzyganie w sprawach dotyczących tej społeczności. Z kolei z art. 7 ust. 1 u.s.g. wynika, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, którą tworzą mieszkańcy gminy. Dotyczy to też spraw z zakresu kultury fizycznej (art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy). Przypomnieć w tym miejscu należy, że finansowanie stypendiów, nagród czy wyróżnień odbywa się ze środków własnych jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 27 ust. 1 u.o.s. tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w myśl art. 31 ust. 1 u.o.s. jednostki samorządu terytorialnego mogą ustanawiać i finansować okresowe stypendia sportowe oraz nagrody i wyróżnienia dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe.

Organ nadzoru zwraca również uwagę, że Rada Gminy Olszanka nie wskazała wprost, ani nawet choćby pośrednio dyscypliny sportowej (bądź dyscyplin sportowych), która miałaby dlań znaczenie, nie wspominając już o uzasadnieniu dokonanego w tym zakresie wyboru, czym naruszyła w istotnym stopniu art. 31 ust. 3 u.o.s. W przedmiotowej uchwale postanowiono, że nagrodę lub wyróżnienie można otrzymać "(...) *za wysokie wyniki sportowe w krajowym lub międzynarodowym współzawodnictwie sportowym*". Takie sformułowanie nie jest wystarczające. Jest to bowiem określenie zbyt ogólne, nie wypełniające delegacji ustawowej z art. 31 ust. 3 u.o.s. Wolą ustawodawcy było wskazanie znaczenia danego sportu w treści samej uchwały, a nie ewentualne późniejsze rozstrzyganie czy dana dyscyplina sportowa ma czy też nie ma znaczenia dla jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 16 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 911/20). 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 (patrz art. 27 u.o.s.). Istotne zatem jest przyporządkowanie konkretnej dyscypliny sportowej do prestiżu danej jednostki. Oznacza to również, że ustawodawca miał na myśli zawężoną grupę dyscyplin sportowych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 29 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Bd 1463/16). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1623/17 podkreślił, że 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 "*wysokie wyniki sportowe w krajowym lub międzynarodowym*

współzawodnictwie sportowym" nie jest wystarczające co pozwala stwierdzić, że nie została zrealizowana delegacja wynikająca z art. 31 ust. 3 u.o.s.

Biorąc powyższe pod uwagę analizowana uchwała w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, a przede wszystkim art. 31 ust. 1 i 3 u.o.s. Tym samym zaskarżona uchwała jako wadliwa pod względem podmiotowym i przedmiotowym nie mogła się ostać w obowiązującym porządku prawnym.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Daria Dec, Starszy inspektor wojewódzki, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.