



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 czerwca 2025 r.

WP-I.4131.120.2025

Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g”,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 212/2025 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia warunków przyznawania stypendiów sportowych w Gminie Grodzisk Mazowiecki.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 28 maja 2025 r. Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim podjęła uchwałę Nr 212/2025 w sprawie określenia warunków przyznawania stypendiów sportowych w Gminie Grodzisk Mazowiecki.

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 31 ust. 1 i ust. 3 ustawy z 25 sierpnia 2010 r. o sporcie (Dz. U. 2024 r. poz. 1488, z późn. zm.).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności aktów prawnych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ze stanem prawnym obowiązującym w dacie ich podjęcia i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z 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. Na podstawie 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 powyżej, biorąc pod uwagę znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego oraz osiągnięty wynik sportowy.

Jak wynika z § 1 inkryminowanej uchwały: *„Biorąc pod uwagę szczególne znaczenie sportu młodzieżowego dla rozwoju społeczności lokalnej Gminy Grodzisk Mazowiecki, wprowadza się stypendium sportowe dla uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych zamieszkujących na terenie gminy i osiągających szczególne wyniki sportowe.”.*

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę również na § 2 ust. 1 załącznika do niniejszej uchwały, zgodnie z którym:

„Warunkiem otrzymania Stypendium jest:

- 1) zamieszkanie ucznia na terenie Gminy Grodzisk Mazowiecki;*
- 2) posiadanie statusu ucznia szkoły podstawowej, ponadpodstawowej lub absolwenta szkoły, którą ukończył w roku szkolnym poprzedzającym okres stypendialny;*
- 3) uzyskanie pozytywnej opinii dyrektora szkoły, do której uczeń uczęszcza lub uczęszczał w roku szkolnym poprzedzającym okres stypendialny.”.*

Wszyscy mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ustawodawca nie zawęził zatem zakresu podmiotowego do grupy mieszkańców będących uczniami. W tym aspekcie istotnym jest wyłącznie przynależność do danej wspólnoty terytorialnej, wyznaczana kryterium zamieszkiwania na jej obszarze. A zatem potencjalnymi beneficjentami stypendium sportowego są wszyscy mieszkańcy danej gminy, o ile osiągają wyniki sportowe w sporcie mający 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.

Podkreślić należy, że celem ustawy o sporcie było stworzenie nowego aktu normatywnego wspierającego kulturę fizyczną w całości opartego na odmiennych założeniach konstytucyjno - aksjologicznych ograniczających reglamentację prawną sportu do niezbędnego minimum (por. uzasadnienie projektu ustawy druk sejmowy nr 23130). Dlatego ustawa wprowadziła jedynie niezbędne regulacje prawne dla prawidłowego rozwoju sportu. Jednocześnie uwzględniła zapis Konstytucji w jej art. 68 ust. 5 w myśl, którego władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Przepis ten jest zawarty w części Konstytucji zatytułowanej „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Powołany przepis stanowi jedyną regulację o randze konstytucyjnej związaną

z kulturą fizyczną, a zatem - pośrednio - ze sportem. Wynika z tego (jak i z treści samego przepisu), że kultura fizyczna, w tym sport, nie jest domeną państwa, lecz przede wszystkim - wolności obywatelskiej. Kultura fizyczna, w tym sport, niewątpliwie należą do sfery obywatelskich praw kulturalnych. Te zaś, z uwagi na swój szczególny i specyficzny charakter, nie mogą być obciążone nadmierną reglamentacją prawną oraz interwencją organów władzy publicznej (rządowych oraz samorządu terytorialnego). Aktywność kulturalna, w tym sportowa, jest związana immanentnie z osobistym prawem każdego człowieka do aktywności sportowej. Dekodując ustawowe kryterium przyznawania stypendiów sportowych, nagród i wyróżnień z art. 31 ust. 3 ustawy - uznać należy, że nie został ograniczony podmiotowo krąg beneficjentów, a zatem może nim być każda osoba fizyczna. Oznacza to, 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. 3 u.s. (wyrok NSA z 31 marca 2022 r. sygn. akt II GSK 225/22).

Zgodnie z poglądem dominującym w orzecznictwie sądowym: „*W myśl art. 31 ust. 1 w zw. z ust. 3 ustawy o sporcie (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1463). stypendia sportowe, nagrody oraz wyróżnienia, o których mowa w tym przepisie, adresowane są do wszystkich osób fizycznych. Co nadto istotne, ustawodawca nie uzależnia dopuszczalności przyznania świadczeń od statusu związanego z wiekiem (dziecko, młodzież), czy statusu zawodnika (amator, profesjonalny zawodnik sportowy, zrzeszony w klubie bądź niezrzeszony)*” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 listopada 2017 r. II SA/Łd 673/17). Podobnie WSA w Gdańsku wskazał, że „*W myśl art. 31 ust. 1 w zw. z ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 151, poz. 1014 ze zm.) stypendia sportowe, nagrody oraz wyróżnienia, o których mowa w tym przepisie adresowane są do wszystkich osób fizycznych. Co nadto istotne, ustawodawca nie uzależnia dopuszczalności przyznania świadczeń od statusu związanego z edukacją (uczeń, student) czy statusu zawodnika (amator, profesjonalny zawodnik sportowy, zrzeszony w klubie bądź niezrzeszony), względnie od nienagannej postawy etycznej i moralnej. W nawiązaniu do powyższego rada gminy nie może zawęzić ustawowego katalogu podmiotów upoważnionych do otrzymania stypendiów sportowych wyłącznie do osób fizycznych (uczniów i studentów), które są członkami klubów sportowych.*” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 lutego 2017 r. III SA/Gd 1126/16).

Wobec zawężenia w uchwale ustawowego kręgu beneficjentów stypendiów sportowych wyłącznie do osób uczących się w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych, uchwała podlega unieważnieniu w całości. Niezależnie od bycia uczniem, uchwała wprowadza również

wymóg uzyskania pozytywnej opinii dyrektora szkoły, co stanowi dodatkowe nieprzewidziane ustawą kryterium.

Należy także zauważyć, że zgodnie z § 1 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały: „2. Stypendium przyznaje Burmistrz Grodziska Mazowieckiego na pisemny wniosek dyrektora placówki oświatowej. Dyrektora Ośrodka Sportu i Rekreacji Gminy Grodzisk Mazowiecki, klubu sportowego, stowarzyszenia lub fundacji działającej na rzecz sportu, rodzica lub opiekuna prawnego kandydata do Stypendium, pełnoletniego zawodnika (...).”.

Jak wynika z powyższego przepisu, krąg wnioskodawców jest poszerzony o osoby i podmioty, które co do zasady nie posiadają uprawnień do reprezentowania danego ucznia wobec Gminy. Tym samym bez podstawy prawnej Rada narusza prawa podmiotowe zainteresowanych i ich rodziców lub opiekunów prawnych.

Ponadto, jak wynika z § 3 ust. 5 załącznika do inkryminowanej uchwały: „W skład Komisji wchodzi: dwóch przedstawicieli Rady Miejskiej, Dyrektor Ośrodka Sportu i Rekreacji Gminy Grodzisk Mazowiecki oraz Dyrektor Biura Oświaty Gminy Grodzisk Mazowiecki.”. Z ustawy o sporcie nie wynika delegacja do powołania komisji opiniującej wnioski o przyznanie stypendium, ani tym bardziej do delegowania radnych do udziału w pracach gremium powoływanego przez organ wykonawczy gminy. Należy zauważyć, że mandat radnego ma charakter mandatu wolnego, wobec czego nie można na niego nakładać obowiązków związanych z wykonywaniem mandatu albowiem takowe mogą wynikać jedynie z ustaw. W kontekście składu Komisji Stypendialnej należy podkreślić, iż organami gminy są rada gminy oraz wójt. Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1 u.s.g.), natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym (art. 26 ust. 1 u.s.g.). Realizacja zadań gminy należy do wójta, o czym przesądza art. 30 ust. 1 u.s.g. Powołany przepis przesądza również, że wójt wykonuje uchwały rady gminy. Formami realizacji zadań wójta są między innymi: przygotowanie projektów uchwał rady oraz określanie sposobu wykonywania uchwał. Jak wynika z art. 33 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Wójt jest kierownikiem urzędu oraz zwierzchnikiem służbowym jego pracowników oraz kierownikami gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 3 i 5 u.s.g.). Nie można oczywiście wykluczyć możliwości tworzenia „ciał” (organów), które nie zostały przewidziane w u.s.g., jednakże tylko o tyle, o ile nie przejmowałyby one kompetencji organów ustrojowych powołanych tą ustawą. Na gruncie niniejszej sprawy organ wykonawczy powołuje komisję, której skład osobowy skutkuje scedowaniem zadań organu wykonawczego na część członków organu stanowiącego. Radni nie są pracownikami urzędu gminy, podległymi służbowo wójtowi, i wójt nie może wykorzystywać ich do realizacji powierzonych mu ustawą

zadań. Mając na uwadze regulacje art. 21 ust. 1 i ust. 3 i art. 24 ust. 1 u.s.g., który stanowi, że radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany, stwierdzić należy, że o ile z przepisów można wywieść obowiązek pracy radnego w komisjach, do których został powołany, o tyle żaden przepis nie pozwala na powołanie radnego do komisji realizującej zadania na rzecz i w imieniu organu wykonawczego przy wykonywaniu uchwały w sprawie stypendiów. Kwestionowana regulacja załącznika do uchwały została zatem przyjęta bez podstawy prawnej.

Jak wynika z § 3 ust. 12 załącznika do przedmiotowej uchwały: *„Od decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania Stypendium, przysługuje odwołanie na takich samych zasadach jak w przypadku decyzji administracyjnej.”*.

W tym miejscu należy wskazać, że brak w ustawie o sporcie delegacji do określenia w jakim przypadku zastosowanie znajdzie procedura administracyjna przewidziana w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572). Kwestię przeprowadzenia postępowania administracyjnego i ewentualnego wydania decyzji administracyjnej może przesądzić jedynie akt rangi ustawowej. Przedmiotowa regulacja została przyjęta bez podstawy prawnej.

Na podstawie § 4 ust. 5 pkt 2, 3 i 4 załącznika do uchwały:

„Stypendysta może być pozbawiony Stypendium w przypadku, gdy:

- 2) został ukarany karą dyscyplinarną przewidzianą w statucie danego związku sportowego, okręgowego związku sportowego lub klubu, którego zawodnik jest członkiem,*
- 3) rażąco uchybił swojej godności lub naraził na szwank dobre imię Gminy Grodzisk Mazowiecki (...)*
- 4) utracił status ucznia - przy czym nie dotyczy to stypendysty, który zakończył edukację w szkole ponadpodstawowej (...).”*.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że ukaranie karą dyscyplinarną stanowi sankcję samą w sobie. Z przepisu art. 31 ustawy o sporcie nie wynika wymóg niekaralności karą dyscyplinarną jako wymóg konieczny do uzyskania stypendium. Podobnie, przesłanka uchybienia godności jest pojęciem nieostrym i nie jest powiązana z prawem do uzyskania stypendium. Brak także podstaw do pozbawienia prawa do uzyskania stypendium jako konsekwencji narażenia dobrego imienia gminy na szwank.

Ponadto, zgodnie z uprzednio przywołanym § 2 ust. 1 załącznika do niniejszej uchwały: *„Warunkiem otrzymania Stypendium jest:*

- 1) zamieszkanie ucznia na terenie Gminy Grodzisk Mazowiecki;*

- 2) posiadanie statusu ucznia szkoły podstawowej, ponadpodstawowej lub absolwenta szkoły, którą ukończył w roku szkolnym poprzedzającym okres stypendialny;
- 3) uzyskanie pozytywnej opinii dyrektora szkoły, do której uczeń uczęszcza lub uczęszczał w roku szkolnym poprzedzającym okres stypendialny.”.

Powyższe oznacza, że przesłanki przyznania stypendium są niespójne z przesłankami jego pozbawienia.

Odnosząc się do kwestii utraty statusu ucznia aktualność zachowują poczynione powyżej wywody dotyczące istotnego naruszenia prawa w kontekście ograniczenia podmiotowego kręgu wnioskodawców uprawnionych do otrzymania stypendium.

Przechodząc do załącznika Nr 1 do Regulaminu w postaci wzoru wniosku o przyznanie stypendium sportowego, wskazuję, że w ust. I. pkt 7 ustalonego wzoru Wniosku o przyznanie stypendium sportowego, daną obligatoryjną jest wskazanie klubu sportowego kandydata. Postanowienie jest niespójne z warunkami otrzymania stypendium wskazanymi w § 2 ust. 1 załącznika do niniejszej uchwały, poza tym stanowi kolejne ograniczenie kręgu podmiotowego wnioskodawców uprawnionych do otrzymania stypendium.

W wyroku z dnia 13 października 2017 r. sygn. II SA/Bk 526/17 WSA w Białymstoku stwierdził, że: „*ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych jedynie do zawodników będących członkami konkretnych klubów sportowych jest regulacją pozbawiającą prawa do wsparcia finansowego osoby nie zrzeszone w danym klubie sportowym, co czyni ją w sposób istotny niezgodną z art. 31 ust. 3 ustawy o sporcie. Przepis ten nie zawiera bowiem upoważnienia do uszczegóławiania, doprecyzowania czy zmiany kategorii uprawnionych do stypendiów, nagród i wyróżnień.*”.

W wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2017 r. sygn. akt II GSK 282/16 stwierdzono, że: „*regulacja, uzależniając możliwość uzyskania stypendium nie od przewidzianego w ustawie kryterium uzyskanego wyniku sportowego, ale od innych kryteriów, oznaczających w istocie obowiązki przynależności wnioskodawcy do właściwego związku sportowego lub klubu sportowego, w sposób niedopuszczalny, bo nieprzewidziany ustawą, zawęża zakres podmiotowy regulacji.*”.

Zgodnie z ust. II pkt 2 Wniosku o przyznanie stypendium sportowego, daną obligatoryjną jest nazwa szkoły, której uczniem lub absolwentem jest kandydat, jak również klasa, do której uczęszcza. Aktualność zachowują poczynione powyżej wywody dotyczące istotnego naruszenia prawa w kontekście ograniczenia podmiotowego kręgu wnioskodawców uprawnionych do otrzymania stypendium.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 212/2025 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 28 maja 2025 r. *w sprawie określenia warunków przyznawania stypendiów sportowych w Gminie Grodzisk Mazowiecki* w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/