

UCHWAŁA nr
RADY MIEJSKIEJ W GRODZISKU MAZOWIECKIM
z dnia

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.) uchwala się, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 czerwca 2025 r. nr WP-I.4131.120.2025 (doręczone w dniu 01.07.2025 r.) stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej nr 212/2025 z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia warunków przyznawania stypendiów sportowych w Gminie Grodzisk Mazowiecki.

§ 2. Upoważnia się Przewodniczącą Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim do podpisania i wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

*Sprawa dostarczona pod wytyśczenie
formuła prawicy
2025-07-22*

RADCA PRAWNY
[Podpis]
Wojciech Hernik

UZASADNIENIE

Uzasadnieniem do niniejszej uchwały jest skarga złożona w imieniu Gminy przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim.

SKARGA NA ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE WOJEWODY MAZOWIECKIEGO (WP-I.4131.120.2025) z dnia 30 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 98 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) Gmina Grodzisk Mazowiecki wnosi skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 czerwca 2025 r., nr (WP-I.4131.120.2025) stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim nr 212/2025 z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia warunków przyznania stypendiów sportowych w Gminie Grodzisk Mazowiecki. Zasadność wniesionej skargi potwierdzi uchwała Rady Miejskiej, która zostanie przesłana jako uzupełnienie niniejszej skargi.

Gmina Grodzisk Mazowiecki wnosi skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 czerwca 2025 r., którym stwierdzono nieważność uchwały nr 212/2025 Rady Miejskiej w Grodzisk Mazowieckim z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie określenia warunków przyznania stypendiów sportowych w Gminie Grodzisk Mazowiecki zarzucając zaskarżonemu rozstrzygnięciu:

1. Naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 ze zm.) poprzez błędną wykładnię tego ostatniego przepisu w zakresie ustalania zasad przyznawania stypendiów sportowych, skutkującą nieuzasadnionym uznaniem, iż ograniczenie kręgu potencjalnych beneficjentów stypendium jedynie do uczniów narusza prawo.
2. Naruszenie zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wyrażonej w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przez ingerencję nadzorczą przekraczającą ustawowe granice kontroli legalności działań gminy.
3. Pominięcie istotnych okoliczności faktycznych i celowościowych – Rada Miejska, kierując się potrzebą wspierania rozwoju sportowego dzieci i młodzieży uczącej się na terenie gminy, miała prawo przyjąć kryterium uczniowskiego statusu jako uzasadnione, racjonalne i niearbitralne.

Wskazując na powyższe uchybienia Gmina Grodzisk Mazowiecki stosownie do art. 148 Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wnosi o:

1. Uchylenie w całości zaskarżonego aktu nadzoru oraz o obciążenie Wojewody Mazowieckiego kosztami postępowania w sprawie.
2. Zasądzenie kosztów postępowania sądowego według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Uchwała nr 212/2025 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim została przyjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 31 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 ze zm.)

Celem podjętej uchwały było wsparcie młodych sportowców mających status uczniów, którzy łączą obowiązki edukacyjne z aktywnością sportową. Ograniczenie przyznawania stypendiów do uczniów jest środkiem służącym realizacji polityki prorozwojowej i prorodzinnej gminy, a zarazem racjonalnym kryterium selekcji, niebędącym przejawem dyskryminacji, lecz przejawem autonomii gminy w zakresie gospodarowania środkami publicznymi.

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.

Regulacje tę uzupełnia i uszczegóławia art. 31 ust. 2 tej ustawy stosownie do którego: *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.*

Ww. przepis normuje i limituje treść uchwały rady gminy co do jej treści (szczegółowe zasady, tryb przyznawania i pozbawiania, rodzaje i wysokość) jak również wyznacza pewne materialne wskazówki co do zakresu ewentualnych stypendiów (znaczenia danego sportu dla tej jednostki samorządu oraz osiągnięty wynik sportowy).

Kwestią sporną, a zarazem podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody jest interpretacja ustawowej przesłanki jaką stanowi znaczenie danego sportu dla tej jednostki samorządu terytorialnego.

Rozróżnienie poczynione przez ustawodawcę, przy jednoczesnym założeniu modelu racjonalnego ustawodawcy prowadzi do wniosku, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma prawo ustalić, wskazać szczególnie znaczący sport i w oparciu o ten wybór ułożyć regulacje dotyczące stypendiów. Trudno przy tym uznać, iż intencją ustawodawcy było odniesienie tej przesłanki wyłącznie do dyscyplin sportu, gdyż w tym przypadku użyłby sformułowania *znaczenia danej dyscypliny sportowej*. Wobec powyższego należy interpretować ten fragment normy prawnej w szerszym, systemowym kontekście. Jak słusznie wskazał Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym w ustawie zasadniczej, w art. 68 ust. 5 wskazano zobowiązanie władz publicznych do popierania kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. Z tą normą rangi konstytucyjnej wiązać należy szczególną rolę sportu dziecięcego i młodzieżowego z punktu widzenia realizowania władzy publicznej. W tym aspekcie, skarżący całkowicie odmiennie interpretują normę konstytucyjną niż organ nadzoru, który wywodzi z niej całkowitą równorzędność sportu dziecięcego i młodzieżowego ze sportem seniorów, gdyż *expressis verbis* wyrażono w niej prymat sportu dziecięcego i młodzieżowego. Poszukując kategorii sportu, o którym mowa w art. 31 ust. 3 in fine zasadne jest sięgnięcie do innych przepisów dotyczących stypendiów sportowych. W kolejnym przepisie ustawy – art. 32 odnoszącym się do stypendiów sportowych finansowanych z budżetu państwa wprost rozróżniono stypendia juniorów, młodzieżowców oraz seniorów (art. 32 ust. 1c). Tym samym, na gruncie obowiązujących przepisów ustawowych bezspornym wydaje się, że sam ustawodawca przewidział możliwość kategoryzacji stypendiów ze względu na wiek. Ten tok

rozumowania wzmacnia wykładnia historyczna wynikająca z odwołania do dokumentów z procesu legislacyjnego zakończonego przyjęciem obecnej ustawy o sporcie. W dyskusji na posiedzeniu komisji, w której zajmowano się kwestią samorządowych stypendiów sportowych (Biuletyn z posiedzenia Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki z dnia 17.03.2010, nr 3556/VI) wprost wyrażono pogląd iż: *Możliwość ufundowania stypendiów będzie popularna w sporcie dzieci i młodzieży, w zajęciach rekreacyjno-sportowych.*

W ocenie Wojewody Mazowieckiego z racji tego, iż wszyscy mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową wobec braku wskazania w art. 31 ustawy o sporcie wyrażonej wprost możliwości przyznawania stypendiów jedynie określonej kategorii osób fizycznych brak jest podstawy do przyjęcia uchwały, która umożliwia przyznanie stypendiów jedynie określonej wiekowo kategorii beneficjentów. Taka interpretacja przepisu zakłada jednak, że w obrębie autonomii decyzyjnej organu stanowiącego gminy byłoby jedynie wskazanie określonych dyscyplin sportowych, w obrębie których, bez względu na wiek przyznane mogą być stypendia. Jak zaznaczono wyżej, takie założenie inetrpretacyjne kłóci się z założeniem racjonalnego ustawodawcy, który chcąc osiągnąć skutek uznawany przez organ nadzoru winien posłużyć się sformułowaniem *znaczenia danej dyscypliny sportowej*. Skoro w analizowanym przepisie użyto sformułowania *danego sportu* w kontekście zarówno wartości wyodrębnionych i wskazanych w Konstytucji (kultura fizyczna dzieci i młodzieży) jak i innych przepisów dotyczących stypendiów możliwe i dopuszczalne prawnie jest uznanie przez organ stanowiący gminy, iż szczególnie ważne dla danej wspólnoty samorządowej jest wspieranie sportu wśród dzieci i młodzieży czy też uczniów (sport uczniowski). Dodać również należy, iż w §1 uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym expilicite odwołano się do omawianej przesłanki ustawowej podstawy prawnej uchwały wskazując: *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.*

Zaznaczyć należy, że uchwały dotyczące stypendiów sportowych były wielokrotnie przedmiotem oceny przez sądu administracyjne. Wielokrotnie wskazywano w wyrokach niedopuszczalność ograniczenia kręgu beneficjentów do sportowców zrzeszonych w klubach sportowych jednakże jest to czymś innym niż fundamentalny zakaz wprowadzania obiektywnych, niearbitralnych i opartych na znaczeniu danego sportu dla wspólnoty samorządowej kryteriów limitującej grupę potencjalnych stypendystów. Zauważalna jest również pewna korekta linii orzecniczej, gdyż orzeczenia starsze – sprzed 2020 r. wskazują że określenie „dany sport ma charakter przedmiotowy” odnosi się jedynie do dyscyplin, a w nowszym dostrzegane jest szersze rozumienie pojęcia „dany sport” jako odnoszącego się do sportu młodzieżowego, juniorskiego, seniorskiego.

Tytułem przykładu wskazać można orzeczenie wprost dopuszczające ograniczenie kręgu beneficjentów do uczniów i studentów. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach (LEX nr 3172328 - wyrok z dnia 18 marca 2021 r. W przysługującej gminie swobodzie określania warunków i trybu kształtowania nagród mieści się prawo ustanowienia nagród dla uczniów i studentów, a nie dla wszystkich osób fizycznych z gminy. W graniach tej swobody gmina może również zamieścić warunek uzyskania nagrody, jakim jest bardzo dobra ocena ze sprawowania. Skoro przepisy te nie stawiają warunku, by nagrody te były ustanawiane dla wszystkich osób fizycznych spełniających określone kryteria, to dobór konkretnych kryteriów uszczegółwiających warunki przyznania nagród jest prawem gminy.

Reasumując tę część rozważań zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze dokonuje rozszerzającej wykładni zasady równości, ingerując w sposób nieproporcjonalny w konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność gminy. Rada Miejska nie przekroczyła swoich kompetencji, a wprowadzone ograniczenie mieści się w granicach swobody regulacyjnej jednostki samorządu

terytorialnego i ma swoje podstawy w przepisach ustawowych.

W rozstrzygnięciu nadzorczym kwestionowana jest możliwość składania wniosków przez szeroki krąg wnioskodawców §1 ust. 2 załącznika do uchwały. Zarzut dotyczy poszerzenia kręgu wnioskodawców *o osoby i podmioty, które co do zasady nie posiadają uprawnienia do reprezentowania danego ucznia*. Zgodnie z cytowanym wyżej wyrokiem WSA w Gliwicach *To, że osoby te mają prawo złożenia wniosku o przyznanie nagrody nie oznacza, że będą stroną przyszłego postępowania administracyjnego. Ponadto, w wykładni i stosowaniu przepisów prawa należy zachować pewien sens zapewniający im realizację zadań dla jakich zostały ustanowione. Ten sens jest po stronie Rady Gminy, bo przyznanie wychowawcom młodzieży, gdyby tak w największym uproszczeniu określić podmioty z § 8 uchwały, prawa do wnioskowania o nagrodzenie podopiecznych za wybitne osiągnięcia sportowe i artystyczne jest zrozumiałe i w pełni uzasadnione. Twierdzenia, że w ten sposób doszło do istotnego naruszenia prawa nie da się przyjąć*.

Kolejny zarzut dotyczący §3 ust 5 załącznika odnoszący się do składu komisji opiniującej wnioski stypendialne opiera się na braku delegacji ustawowej do powołania komisji. W ocenie Rady Miejskiej wprowadzenie komisji opiniującej wnioski stypendialne, w której zasiadają także radni wskazani przez samą Radę Miejską mieści się w granicach wyznaczanych delegacją ustawową zakładającą, iż w uchwale unormowany zostanie szczegółowy tryb przyznawania stypendiów.

Kolejny zarzut dotyczy §3 ust. 12 załącznika zgodnie z którym od decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania stypendium przysługuje odwołanie jak od decyzji administracyjnej. W ocenie nadzoru prawnego, iż kwestię przeprowadzenia postępowania administracyjnego i ewentualnego wydania decyzji przesądzić może jedynie akt rangi ustawowej. W przedmiotowej kwestii istnieje utrwalona linia orzecznicza przesądzająca walor prawny rozstrzygnięcia co do przyznania lub odmowy przyznania stypendium. Wyrok NSA II GSK 777/23, (LEX nr 3668436 - wyrok z dnia 9 stycznia 2024 r.); *Rozstrzygnięcie jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie przyznania stypendium sportowego, o którym mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z 2010 r. o sporcie, jest decyzją administracyjną, tj. aktem załatwiającym w sposób władczy sprawę administracyjną, podlegającym rygorom procedury administracyjnej, w tym trybom zaskarżania i kontroli sądowej*. Wyrok WSA w Białymstoku II SA/Bk 134/16 (LEX nr 2029818 - wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r.) *Sprawa w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania stypendium sportowego dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe na podstawie przepisu aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715) stanowi indywidualną sprawę administracyjną, której rozstrzygnięcie winno nastąpić w drodze decyzji administracyjnej*. Wyrok WSA w Gliwicach III SA/Gl 1464/21 (LEX nr 3390385 - wyrok z dnia 12 lipca 2022 r.); *Rozstrzygnięcie o przyznaniu lub o odmowie przyznania konkretnej osobie stypendium finansowanego ze środków publicznych na podstawie przepisów prawa miejscowego, powinno przybierać postać aktu administracyjnego mającego cechy decyzji administracyjnej ze wszystkimi konsekwencjami tego poglądu*.

W ocenie Rady Miejskiej zarzut dotyczący §4 ust. 5 pkt 2, 3 i 4 są niezasadne. Trudno podzielić pogląd nadzoru by ukaranie karą dyscyplinarną nie mogłoby powodować dalszych konsekwencji w tym między innymi pozbawieniem stypendiów. Pozbawienie stypendium nie ma bowiem charakteru kary a jedynie stanowi podstawę cofnięcia pewnego uprzywilejowania w postaci otrzymywanego stypendium. Nie jest to natomiast kara w rozumieniu przepisów szeroko rozumianego prawa karnego czy dyscyplinarnego. Przesłanka rażącego uchybienia godności lub narażenia na szwank dobrego imienia Gminy Grodzisk Mazowiecki jest uzasadnione, a wątpliwości co do nieostrości owego kryterium w kontekście kontroli instancyjnej i sądowej o pozbawieniu stypendium wydają się zbyt daleko idące. Zarówno godność jak i dobre imię to kategorie prawne dobrze utrwalone w praktyce prawnej i

podlegające ochronie sądowej.

Co do przesłanki związanej ze statusem ucznia aktualność zachowują rozważania dotyczące głównego zarzutu organu nadzoru.

Na uwzględnienie nie zasługują również zarzuty dotyczące wzoru wniosku o przyznanie stypendium. Należy bowiem podkreślić, iż stosowanie tego wzoru nie jest obligatoryjne a ma jedynie ułatwić prawidłowe przeprowadzenie procedury przyznawania stypendiów. Tym samym zawiera dane pożądane w procedurze, jednakże nie limituje i nie ogranicza potencjalnych beneficjentów.

Reasumując Wojewoda Mazowiecki podniósł zarzut główny skutkujący w jego ocenie koniecznością unieważnienia uchwały w całości. Opiera się on, w ocenie Rady Miejskiej na niewłaściwej interpretacji art. 31 ust. 3 ustawy, a konkretnie pominięcie w jego interpretacji przesłanki *znaczenia danego sportu* pozwalającej Radzie Miejskiej wskazać jako szczególnie istotny sport młodzieżowy.

W wyroku z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt WSA w Warszawie podkreślił, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Z kolei w wyroku z 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1650/16, NSA wskazał, że w świetle art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa.

W ocenie Skarżącego taka sytuacja nie zachodzi w odniesieniu do zakwestionowanej w procedurze nadzoru prawnej uchwały nr 212/2025 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim.

Pozostałe zarzuty, w ocenie Skarżącego również nie uzasadnione, nawet w przypadku ich podzielenia przez Sąd nie powinny skutkować uchyleniem uchwały w całości i umożliwiając jej stosowanie.