

Uchwała Nr 115/g329/D/25
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 10 lipca 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 30, art. 40 ust. 1 oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 27 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 z późn. zm.), art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XVI/226/2025 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Władysławowo

orzeka nieważność badanej uchwały w części:

- § 5 ust. 5,
- § 7 ust. 3,
- § 9 ust. 2 oraz
- § 10 ust. 2.

UZASADNIENIE

W dniu 27 czerwca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XVI/226/2025 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Władysławowo, natomiast w dniu 10 lipca 2025 roku była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Powyższą uchwałą Rada Miejska Władysławowa powołując się, między innymi, na art. 27 ust. 1 i 2, art. 28 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, określiła warunki i tryb finansowania zadań z zakresu rozwoju sportu na terenie gminy Władysławowo.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 5 ust. 5 treści uchwały Rada Miejska Władysławowa ustaliła, że: *"Wzór wniosku o którym mowa w ust. 1, Burmistrz określi w drodze zarządzenia."* Natomiast w § 10 ust. 2 treści uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *"Szczegółowy wzór sprawozdania o którym mowa w ust. 1, Burmistrz określi w drodze zarządzenia."*

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego radzie gminy na podstawie poniższych regulacji prawnych.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w myśl art. 27 ust. 2 tej ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć.

Z kolei w art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie postanowiono, że klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, nie działający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki na podstawie uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2 ww. ustawy, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

Zatem zgodnie z powyższym stanem prawnym udzielanie dotacji celowej, o której mowa w art. 28 ustawy o sporcie, powinno następować z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku, do których w szczególności zaliczają się przepisy art. 221 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że z art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1491 z późn. zm.), a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu. Jednocześnie w art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych postanowiono, że tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Zatem zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienia badanej uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego przyznanego radzie gminy, wynikającego z przepisu art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, zgodnie z którym organ stanowiący jest uprawniony do określenia, w drodze uchwały warunków i trybu finansowania zadania własnego, o którym mowa w art. 27 ust. 1 ustawy, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, jaki jednostka zamierza osiągnąć w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie. Jak wskazano wyżej z przepisu tego wynika, że klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, nie działający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

W tym miejscu nie można nie wskazać raz jeszcze regulacji prawnych wynikających z art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem prawa tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, o której mowa w ust. 2, sposób jej rozliczenia oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

Z powyższych regulacji wynika zatem, że to wyłącznie organ stanowiący, w ramach kompetencji do ustalenia trybu postępowania o udzielanie i rozliczanie ww. dotacji oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, jest upoważniony do określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w sprawozdaniu z wykonania zadania (rozliczeniu zadania), przez co należy rozumieć jednoznaczne i niebudzące wątpliwości określenie stałych elementów (zakresu danych) wyżej wymienionych dokumentów, bądź określenie wymienionych wzorów dokumentów.

Tymczasem na podstawie kwestionowanych zapisów badanej uchwały Rada Miejska Władysławowa faktycznie przeniosła swoje kompetencje na Burmistrza Władysławowa w zakresie ustalenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji i wzoru sprawozdania z wykonania zadania (rozliczenia zadania), bowiem nie określiła konkretnych wzorów tych dokumentów, a jedynie ustaliła, że powyższe wzory zostaną określone zarządzeniem Burmistrza. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym to wójt wykonuje uchwały rady gminy i określa sposób ich wykonywania, a zatem to organ stanowiący gminy będzie ostatecznie odpowiadał za ustalenie zakresu danych wskazanych w powyższych wzorach wniosku i rozliczenia dotacji.

Powyższe postanowienia badanej uchwały oznaczają natomiast, że to Burmistrz Władysławowa *de facto* może dowolnie rozstrzygać o zakresie danych, które winny przyjąć formę załączników do uchwały, skoro organ stanowiący zawarł wyżej cytowane postanowienia w treści § 5 ust. 5 i § 10 ust. 2 badanej uchwały. Zatem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wskazuje, że na podstawie przywołanych wyżej przepisów, brak jest ustawowej delegacji umożliwiającej scedowanie na organ wykonawczy określenia wymienionych wyżej wzorów wniosków. Powyższe może powodować bowiem nieuzasadnioną dowolność w kształtowaniu zakresu danych w wymienionych dokumentach, co stoi w sprzeczności z regulacjami ustawowymi, zgodnie z którymi to rada gminy ustala tryb postępowania o udzielanie dotacji oraz sposób rozliczania ww. dotacji, a więc w sposób niebudzący wątpliwości winna postanowić o kształcie wzorów wniosków i rozliczeń. Jak wspomniano wyżej uchwalenie przez Radę Miejską kwestionowanych postanowień może doprowadzić do sytuacji pozostawienia swego rodzaju dowolności organowi wykonawczemu oraz nie stanowi pełnej realizacji delegacji ustawowej określonej w wyżej powołanych przepisach prawa.

Z uwagi na powyższe Kolegium podnosi, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest

dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło nieważność postanowień § 5 ust. 5 oraz § 10 ust. 2 badanej uchwały z powodu wykroczenia poza delegację ustawową określoną w wyżej wskazanych przepisach prawa.

Ponadto w § 7 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska Władysławowa postanowiła, że: *"Informacja o wysokości udzielonej dotacji podawana jest do wiadomości publicznej poprzez zamieszczenie jej na stronie internetowej i na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego we Władysławowie oraz w Biuletynie Informacji Publicznej."*

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku należy stwierdzić, że wyżej zacytowane postanowienia uchwały Rady Miejskiej naruszają także w sposób istotny art. 27 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy o sporcie, który zobowiązuje organ stanowiący do uregulowania zasad trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, w drodze uchwały, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Tym samym nie ma podstaw do stanowienia dodatkowych regulacji niezwiązanych z trybem postępowania o udzielenie dotacji, sposobem jej rozliczania oraz sposobem kontroli wykonywania zleconego zadania.

W tym miejscu Kolegium tut. Izby wskazuje jednocześnie, że zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi została ściśle określona w art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego jej uregulowania, czy powielania w aktach prawa miejscowego. W powyższej kwestii w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest jednolite stanowisko, zgodnie z którym za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II Sa/Ka 1831/02, z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II Sa/Ka 508/02 oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II Sa/Wr 1179/98).

Niezależnie od powyższego, Kolegium tut. Izby uznało za naruszające w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa wynikające z ww. ustawy o sporcie także postanowienia zawarte w treści § 9 ust. 2 badanej uchwały.

W wyniku analizy przedmiotowej uchwały Kolegium tut. Izby wskazuje, że w treści § 9 ust. 2 postanowiono, że: *"Warunkiem przyznania dotacji celowej jest:*

- 1. (.....).*
- 2. Zawarcie stosownej umowy w formie pisemnej pod rygorem nieważności, której podstawową treść określa art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 zm.)."*

Powyższe postanowienia badanej uchwały, zdaniem Kolegium tut. Izby, odnoszą się do treści i zakresu umowy zawieranej z beneficjentem dotacji. Ustalenie natomiast zakresu umowy

o udzielenie dotacji celowej i jej warunków należy do sfery kompetencji organu wykonawczego, a zatem nie powinno być kształtowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w akcie prawa miejscowego. Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy stanowi zaś, że do zadań wójta należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał. Obowiązek zawarcia umowy w przypadku zadań innych niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa natomiast art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, przy czym istotne postanowienia umowy wymienione zostały w art. 221 ust. 3 ww. ustawy. O zakresie tej umowy przesądził zatem ustawodawca. Jej treść, z uwzględnieniem powołanej regulacji ustawowej, powinna zostać ustalona przez organ udzielający dotacji, tj. organ wykonawczy.

W tym miejscu organ nadzoru zwraca także uwagę na występujące sformułowanie *"pod rygorem nieważności"*. Zdaniem Kolegium Izby tego typu unormowania zawarte w uchwale będącej aktem prawa miejscowego są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej, w której przenosi on prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. Zatem, w ocenie Kolegium tut. Izby, z zakresu ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały wynikającego z cytowanej wyżej ustawy o sporcie i ustawy o finansach publicznych nie wynikają kompetencje dla organu stanowiącego do ustalania kwestii dotyczących zakresu umów (a tym bardziej do stanowienia o ich rygorach) zawieranych z beneficjentem dotacji. To należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego.

W konsekwencji powyższego zachodzi konieczność orzeczenia nieważności treści § 9 ust. 2 badanej uchwały.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna

administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (*vide*: art. 7 Konstytucji RP).

Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: *"Jeżeli prawo miałoby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa."*. Z orzecznictwa sądowego wynika zatem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

W podsumowaniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że: *"przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu 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 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia."* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12).

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku