



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 17 listopada 2025 r.

Poz. 2725

UCHWAŁA NR 252/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 13 listopada 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XVIII/61/25 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 30 września 2025 r. w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania zadań sprzyjających rozwojowi sportu przez Gminę Żary o statusie miejskim **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia** art. 27 ust. 2 i art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1488 z późn.zm.) w związku z art. 43, art. 221 ust. 4 i art. 250 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468) oraz §6, §10, §134, §135 i §137 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Żarach podjęła w dniu 30 września 2025 r. uchwałę Nr XVIII/61/25 w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania zadań sprzyjających rozwojowi sportu przez Gminę Żary o statusie miejskim. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 17 października 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Działając w oparciu o dyspozycje zawarte w wyżej wymienionych przepisach, Rada Miejska w Żarach podjęła wskazaną wyżej uchwałę podlegającą badaniu.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, obejmujących sprawy kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych. Rada Miejska w Żarach powołując się na art. 27 ust. 1 i 2 oraz art. 28 ustawy o sporcie, a także art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych podjęła uchwałę, w której określiła warunki i tryb finansowania zadań sprzyjających rozwojowi sportu przez Gminę Żary o statusie miejskim.

W myśl art. 27 ust. 1 ustawy o sporcie tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do ust. 2 tego

artykułu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, o którym mowa w ust. 1, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy 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, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

Na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Projekt uchwały Rady Miejskiej w Żarach w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania zadań sprzyjających rozwojowi sportu przez Gminę Żary o statusie miejskim, nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w celu zaopiniowania, ponieważ nie zawiera przepisów dotyczących pomocy de minimis i przewiduje udzielanie dotacji celowych klubom sportowym nie działającym w celu osiągnięcia zysku, nie został również ustalony termin obowiązywania uchwały uwzględniający przepisy ustawy o pomocy publicznej. Lokalne kluby sportowe, co do zasady nie prowadzą działalności gospodarczej, w przeciwieństwie do zawodowych klubów sportowych, dlatego otrzymane przez nie wsparcie ze środków publicznych nie jest objęte zasadami udzielania pomocy publicznej. Zapisy rozpatrywanej uchwały wskazują, że jest ona kierowana do klubów sportowych działających na terenie Gminy Żary o statusie miejskim, nie działających w celu osiągnięcia zysku, co jednak nie przesądza, że nie mogą one prowadzić działalności gospodarczej. Ponadto w formularzu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały pn.: „*OFERTA O PRYZNANIE DOTACJI NA WSPARCIE PROJEKTU Z ZAKRESU ROZWOJU SPORTU W FORMIE WSPIERANIA REALIZACJI ZADANIA PUBLICZNEGO*” (str. 2) zamieszczono żądanie wskazania następujących danych: „*Działalność gospodarcza: Jeżeli wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą: Numer wpisu do rejestru przedsiębiorców, Przedmiot działalności gospodarczej*”, co wskazuje, iż podmiot wnioskujący o dotację może faktycznie wykonywać niezarobkową działalność gospodarczą. Podanie ww. informacji jest istotne w połączeniu z brzemieniem § 8 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały, w myśl którego, cyt.: „*Ocena formalna wniosku polega na sprawdzeniu czy wniosek został wypełniony kompletnie i czytelnym pismem (czy zostały wypełnione wszystkie punkty formularza oferty)*”, co nie pozostawia wątpliwości interpretacyjnych, jakim podmiotom przyznano możliwość do ubiegania się o dotację na podstawie powyższej uchwały. W ocenie organu nadzoru, fakt nieudzielania pomocy publicznej klubom sportowym powinien zostać jednoznacznie stwierdzony pw uchwale (wraz z załącznikami) tak aby wynikało z niej wprost, że dofinansowanie w formie dotacji celowej przysługuje klubom sportowym nie działającym w celu osiągnięcia zysku i nie prowadzącym działalności gospodarczej

W obowiązującym stanie prawnym możliwe jest prowadzenie działalności gospodarczej, która nie jest nastawiona na osiąganie zysku, ale zależy to od specyfiki danego podmiotu i charakteru jego działalności. Wyróżnia się sytuacje, w których działalność gospodarcza może być prowadzona nie w celu zarobkowym, ale na przykład w celach społecznych, edukacyjnych czy charytatywnych. W praktyce, nawet jeśli działalność nie ma na celu osiągania zysku, to jej organizatorzy muszą spełniać wymagania prawne związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (np. rejestracja, podatki, regulacje dotyczące działalności gospodarczej). Zatem, choć cel może być niezarobkowy, to wymogi formalne są podobne do działalności zorientowanej na zysk. Udzielenie dotacji przez Gminę podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą stanowi pomoc publiczną.

W takim przypadku konieczne jest uzyskanie stosownej notyfikacji projektu uchwały, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu wynikającego z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z ze zm.), zgodnie z którym „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Warunkiem legalności uchwały jest nie tylko jej zgodność z upoważnieniem ustawowym, wyznaczającym granice przyjmowanej regulacji, ale również uchwalenie aktu prawa miejscowego w określonej przepisami prawa procedurze.

W § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 badanej uchwały zapisano, że cyt.: „*Wsparcie finansowe, o którym mowa w § 1, udzielane będzie w formie: dotacji celowej na prowadzenie statutowej działalności sportowej*” oraz

„Dotację celową na prowadzenie statutowej działalności sportowej może otrzymać klub(...)”. Ustawodawca w art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie wskazał, że dotacja ma charakter celowy i ma służyć realizacji celu publicznego, jak również wskazał przykładowe przeznaczenie tej dotacji). Zatem sposób określenia celu przez Radę Miejską w Żarach jest sprzeczny z przywołanym wyżej przepisem ustawy o sporcie. Definicja sportu określona w art. 2 ww. ustawy obejmuje wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach, a za sport uważa się także współzawodnictwo oparte na aktywności intelektualnej, którego celem jest osiągnięcie wyniku sportowego. Kolegium podkreśla również, iż realizacja zadania jednostki samorządu terytorialnego nie może sprowadzać się do finansowania działalności klubu sportowego, tylko powinna mieć na uwadze interes publiczny.

Uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Regulacje nie mogą być swobodnie poddawane wykładni rozszerzającej i celowościowej. Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego, którym w rozumieniu art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – jest uchwała Rady Miejskiej w Żarach Nr XVIII/61/25 z dnia 30 września 2025 r., regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016r., sygn. akt IV SA/Gd 266/16). Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1042/19: „Działanie na podstawie i w granicach prawa to działania organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje podstawę do jego podjęcia”.

W § 7 ust. 3 uchwały postanowiono, iż cyt.: *„Szczegółowe zasady i kryteria podziału środków finansowych na realizację zadań sprzyjających rozwojowi sportu przez Gminę oraz tryb pracy komisji zostaną określone w zarządzeniu Burmistrza Miasta Żary”*. Ponadto w § 8 ust. 2 uchwały określono, że cyt.: *„oferty zawierające oczywiste omyłki rachunkowe z wykluczeniem wymaganego wkładu finansowego, będą miały możliwość jednokrotnego ich uzupełnienia na wezwanie komisji, które zostanie przekazane drogą telefoniczną bądź elektroniczną poprzez wiadomość e-mail w terminie w nim wskazanym”*.

Powyższe zapisy uchwały stanowią niedopuszczalne cedowanie kompetencji Rady Miejskiej na organ wykonawczy i komisję konkursową. W ocenie Kolegium Izby z art. 27 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie wynika, że delegacja ustawowa zawarta w tym przepisie, nie obejmuje możliwości przekazywania przez organ stanowiący kompetencji do ustanowienia warunków i trybu finansowania zadania własnego (sportu). Realizując swoje uprawnienia organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 Konstytucji RP. Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym Sąd, powołując się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej, a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Wskazać także należy na wyrok NSA, wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 2572/02 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym Sąd orzekł, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Stwierdzić należy, że w sytuacji gdy organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu – mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności aktu w tej części.

W § 4 ust. 9 pkt 1 badanej uchwały Rada Miejska wskazała, iż cyt.: *„Środki z przyznanej dotacji mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków przewidzianych w ofercie i uwzględnionych w kosztorysie”*. W myśl art. 27 ust. 2 i art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie organ stanowiący określa warunki

i tryb finansowania zadania własnego i wskazuje, że dotacja ma służyć realizacji tegoż zadania, o ile wpłynie to na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez ten klub. Zatem brzmienie art. 4 ust. 9 pkt 1 badanej uchwały stoi w sprzeczności z zamiarem ustawodawcy, jak i również z celem samej uchwały. Wykorzystanie dotacji powinno być określone w umowie, chyba, że oferta i kosztorys stanowiłyby jej integralną część (jako załączniki). Ponadto w § 9 pkt 1 lit. a, c oraz e uchwały określono, iż cyt.: *Ocena merytoryczna wniosku polega na sprawdzeniu czy oferta spełnia kryteria: znaczenie zadania dla Gminy realizowane przez członków klubów i określone przesłankami takimi jak: a) ilość i rangę osiągniętych przez zawodników sukcesów na arenach sportowych, (...), c) czy dyscyplina sportowa jest dyscypliną olimpijską czy nieolimpijską (...) e) ilość zdobytych przez klub punktów we współzawodnictwie sportowym dzieci i młodzieży w roku składania oferty*”, a także w § 9 pkt 5 uchwały określono, że cyt.: *„analizę wykonania zadań zleconych podmiotowi dotowanemu w okresie poprzednim, doświadczenie w dotychczasowej współpracy z wnioskodawcą, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków”* Kolegium Izby wskazuje, że Rada Miejska nie wskazała katalogu precyzyjnie określonych kryteriów, według których komisja konkursowa powołana przez Burmistrza powinna dokonać oceny zgłoszonych ofert, do czego Organ Stanowiący zobowiązany był na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, co w połączeniu ze wskazanymi postanowieniami § 9 uchwały, wpływa na zasadę powszechności dostępu do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych, wynikającą z w art. 43 ustawy o finansach publicznych.

Poza tym z § 4 ust. 8 przedmiotowej uchwały wynika, że cyt.: *„Forma wypłaty dotacji celowej przyznanej klubom sportowym, zostanie określona w umowie”*. Z kolei w § 11 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że cyt.: *„Warunkiem przekazania dotacji celowej jest 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. j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 ze zm.)”*, a w § 12 – poprzez załącznik nr 2 do uchwały – określiła wzór umowy i jej elementy.

Powyższe postanowienia uchwały i załącznika nr 2 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 Izby wskazuje, że zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym burmistrz wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa, zaś art. 30 ust. 2 pkt 2 tej ustawy stanowi, że do zadań burmistrza należy 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 elementach 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 władztwa. Zatem, w ocenie Kolegium 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.

Wyżej wskazane zapisy uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe dla Rady Miejskiej określone w art. 27 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie.

W § 13 ust. 1-3 badanej uchwały dokonano nieuprawnionej modyfikacji terminu i sposobu rozliczenia udzielonej dotacji oraz terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, wynikających z art. 250 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby stwierdza, że organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować jeszcze raz tego samego, co zostało uregulowane ustawą, co wynika z §137 rozporządzenia Prezesa Rady

Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym, gdzie w jednym z wyroków NSA jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

W uchwale Nr XVIII/61/25 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 30 września 2025 r. w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania zadań sprzyjających rozwojowi sportu przez Gminę Żary o statusie miejskim posłużono się również zwrotami i określeniami:

- § 4 ust. 10 pkt 2 cyt.: „*m.in.*”,
- § 4 ust. 10 pkt 3 cyt.: „*m.in.*”,
- § 4 ust. 10 pkt 4 cyt.: „*m.in.*”,
- § 4 ust. 10 pkt 8 cyt.: „*pokrycia kosztów obsługi zadania niezbędnych do jego realizacji*”,
- § 4 ust. 10 pkt 10 cyt.: „*m.in.*”,
- § 4 ust. 10 pkt 11 cyt.: „*np.*”,
- § 4 ust. 10 pkt 12 cyt.: „*najem obiektów inne niż sportowe (niezbędne do realizacji zadania)*”,
- § 4 ust. 10 pkt 13 cyt.: „*zakupy związane z bieżącym utrzymaniem i funkcjonowaniem klubu*”,
- § 4 ust. 11 pkt 8 cyt.: „*...(m.in., itp.)*”,
- § 5 ust. 2 cyt.: „*W celu uzyskania dofinansowania klub sportowy zobowiązany jest do złożenia jednej lub więcej ofert o udzielenie dofinansowania*”,
- § 8 ust. 1 pkt 8 cyt.: „*z wniosku i załączonych do niego dokumentów wynika, że zawiera wszystkie informacje niezbędne do oceny wniosku*”,
- § 8 ust. 2 cyt.: „*...w szczególności*”.

Uchwała Rady Miejskiej w Żarach w sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania zadań sprzyjających rozwojowi sportu przez Gminę Żary o statusie miejskim jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w sposób precyzyjny i czytelny oraz zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego – sprzecznego z prawem – luzu interpretacyjnego. Zgodnie z §6 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” akty prawa miejscowego winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa.

Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący powinien precyzyjnie określić wymogi jakie wnioskodawca powinien spełnić, ile ofert złożyć i w jakich okolicznościach. Również to Rada Miejska powinna określić, jakie elementy ma zawierać wniosek oraz jakie dokumenty powinny być do niego dołączone przez wnioskodawcę, aby można było uznać go za kompletny i wystarczający do oceny spełnienia warunków ubiegania się o dotację.

Ponadto w § 14 ust. 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, że cyt.: „*Unieważnienie konkursu lub odstąpienie od zawarcia umowy w imieniu Gminy Żary o statusie miejskim następuje na skutek: wystąpienia istotnej zmiany okoliczności powodujących, że zakończenie procedury wyborem projektu lub zawarcie umowy nie leży w interesie publicznym, a zmiany takiej nie można było wcześniej przewidzieć*”. Z kolei w załączniku nr 1 pn.: „*OFERTA O PRZYZNANIE DOTACJI NA WSPARCIE PROJEKTU Z ZAKRESU ROZWOJU SPORTU W FORMIE WSPIERANIA REALIZACJI ZADANIA PUBLICZNEGO*” zawarto żądanie dołączenia do oferty, jako załącznika oświadczenia o treści cyt.: „*4. Oświadczenie potwierdzające,*

że w stosunku do podmiotu składającego ofertę nie stwierdzono niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków publicznych”.*

Kolegium Izby wskazuje, że takie zapisy uchwały są nieprawidłowe, zawierają bowiem sformułowania nieostre, otwarte oraz podlegające szerokiej interpretacji i dowolności, wbrew dyspozycji §6 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Są również sprzeczne z art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie. Organy samorządu terytorialnego działają na podstawie i w granicach prawa. Zgodnie z art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Skoro to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego, to ten organ ma obowiązek w sposób jednoznaczny określić wszystkie elementy trybu ubiegania się o dotacje, w tym sytuacje i okoliczności, w których konkurs może zostać unieważniony.

Zakres zastosowania § 14 ust. 1 pkt 3 uchwały nie został skonkretyzowany, co faktycznie powoduje pozostawienie dowolności w tym zakresie po stronie organu wykonawczego gminy. Kolegium Izby podkreśla, że okoliczności odstąpienia od zawarcia umowy ocenia organ wykonawczy mając na uwadze przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.). Z kolei żądanie oświadczenia potwierdzającego, że w stosunku do podmiotu składającego ofertę nie stwierdzono niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków publicznych powinno zostać doprecyzowane chociażby pod względem czasowym wystąpienia tych zdarzeń. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (sygn. akt K 25/99, LEX nr 41212), w którym Trybunał wyraźnie stanął na stanowisku, że cyt.: „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

W § 6 ust. 3-8, § 7 ust. 1, § 8 ust. 1-4 przedmiotowej uchwały zastosowano zamiennie określenia „*oferta*” i „*wniosek*” mimo, że w słowniczku (§ 2 ust. 1 pkt 6 uchwały), wyjaśniono pojęcie „*wniosek*”, rozumiany jako oferta złożona w trybie niniejszej uchwały. Zastosowano zatem niespójne i nieprecyzyjne nazewnictwo, co wpływa na jakość stanowionego prawa.

Kolegium Izby wskazuje także na powtórzenie w § 8 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej uchwały przyczyny odrzucenia ofert z powodu niespełnienia wymagań formalnych. I tak w § 8 ust. 3 uchwały zapisano cyt.: „...*złożone po upływie terminu zostaną odrzucone z powodu wystąpienia błędów formalnych*”, natomiast w § 8 ust. 4 uchwały – cyt.: „*Oferty niespełniające wymagań formalnych zostaną odrzucone*”.

Z kolei w załączniku nr 1 pn.: „*OFERTA O PRZYZNANIE DOTACJI NA WSPARCIE PROJEKTU Z ZAKRESU ROZWOJU SPORTU W FORMIE WSPIERANIA REALIZACJI ZADANIA PUBLICZNEGO*” na stronie 1 i 4 nie uzupełniono następujących fragmentów, cyt.: „*składana na podstawie przepisów Uchwały Rady Miejskiej w Żarach Nrz dnia*” i cyt.: „*Zakładane cele realizacji zadania publicznego oraz sposób ich realizacji zgodnie z § 2. uchwały Rady Miejskiej w Żarach Nrz dniaw sprawie określenia warunków oraz trybu finansowania zadań sprzyjających rozwojowi sportu przez Gminę Żary o statusie miejskim*”, pozostawiając puste miejsca. Ponadto wszystkie żądane załączniki – oświadczenia od nr 4 do nr 7 (strona 7) zostały opatrzone znakiem ”* niewłaściwe skreślić”, co nie powinno odnosić się do tychże oświadczeń.

Zdaniem Kolegium ww. wady negatywnie wpływają na jakość uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Uchwała – jak już wyżej wskazano – powinna być zredagowana w sposób precyzyjny i czytelny oraz zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego – sprzecznego z prawem – luzu interpretacyjnego. Stosownie do §6 i §10 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” akty prawa miejscowego winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy zaś do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi

określeniami. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa.

Rada Miejska w Żarach ustaliła w badanej uchwale wzór oferty o przyznanie dotacji, a także wzór sprawozdania końcowego (§ 5 ust. 3 i § 13 ust. 2 uchwały).

W załączniku nr 1 wzór oferty o przyznanie dotacji pn.: „*OFERTA O PRYZNANIE DOTACJI NA WSPARCIE PROJEKTU Z ZAKRESU ROZWOJU SPORTU W FORMIE WSPIERANIA REALIZACJI ZADANIA PUBLICZNEGO*” zawierało żądanie dołączenia do oferty, jako załączników, następujących oświadczeń cyt.:

”5. *Oświadczenie osoby uprawnionej do reprezentowania podmiotu składającego ofertę o niekaralności zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi oraz niekaralności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe**;

6. *Oświadczenie, że podmiot składający ofertę jest jedynym posiadaczem rachunku, na który zostaną przekazane środki, i zobowiązuje się go utrzymywać do chwili zaakceptowania rozliczenia tych środków pod względem finansowym i rzeczowym**;

7. *Oświadczenie osoby upoważnionej do reprezentacji podmiotu składającego ofertę wskazujące, że kwota środków przeznaczona zostanie na realizację zadania zgodnie z ofertą i że w tym zakresie zadanie nie będzie finansowane z innych źródeł**”.

We wzorze oferty sformułowano (strona 7) także pouczenie o treści cyt.: „***Pouczenie: Składający oświadczenia jest obowiązany do zawarcia w nich klauzuli następującej treści: <<Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia>>. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.*”.

Dodatkowo formularz oferty (strona 7 i 8) zawiera oświadczenia cyt.:

„*Oświadczamy, że: (...)*”

2. *Oferent składający niniejszą ofertę nie zalega*/zalega* z opłacaniem należności z tytułu zobowiązań podatkowych;*

3. *Oferent składający niniejszą ofertę nie zalega/zalega* z opłacaniem należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne; (...)*

6. *Oferent składający niniejszą ofertę nie zalega*/zalega* z płatnościami wobec Gminy Żary o statusie miejskim i jej jednostek organizacyjnych, (...)*

8. *Przeciwko oferentowi nie jest prowadzona egzekucja na podstawie przepisów prawa cywilnego i administracyjnego,*

9. *Oferent nie ubiega się o środki finansowe z innych źródeł gminy Żary o statusie miejskim na to samo zadanie publiczne,*

10. *Wszystkie otrzymane dotacje z budżetu gminy Żary o statusie miejskim zostały rozliczone rzetelnie i terminowo,*

11. *Oferent prowadzi następujący rodzaj ewidencji księgowej: pełną księgowość*/uproszczoną formę księgowości*, tj.*

12. *Opiekunowie, wychowawcy, wolontariusze i inne osoby uczestniczące w realizacji zadania zostały/zostaną sprawdzone w elektronicznym Rejestrze Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym, (...)*

15. *<<Jesteśmy świadomi odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych oświadczeń>> - Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.*

16. *W ramach składanej oferty przewidujemy pobieranie/niepobieranie opłat od adresatów zadania”.*

Z kolei w załączniku nr 3 wzór sprawozdania końcowego pn.: „*SPRAWOZDANIE KOŃCOWE-KOŃCOWE-ROZLICZENIE DOTACJI Z WYKONANIA PROJEKTU*” formularz sprawozdania (strona 7 i 8) zawiera oświadczenia cyt.: „*Oświadczam(-y), że: (...)*”

5) zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składki na ubezpieczenie społeczne zostały naliczone i przekazane do Urzędu Skarbowego oraz ZUS;

6) zgodnie z art. 152 ustawy o finansach publicznych dla środków otrzymanych na realizację zadania publicznego była prowadzona wyodrębniona analityka w ewidencji księgowej. W księgach rachunkowych ujmowane były dowody spełniające warunki określone w art. 21 ustawy o rachunkowości;

7) sprzęt sportowy, zakupiony w ramach realizacji projektu służy do realizacji działań, objętych projektem;

8) zakres realizowanego projektu, którego dotyczy niniejsze rozliczenie nie jest zbieżny z zakresem jakichkolwiek ofert złożonych przez nas do otwartych konkursów ogłoszonych na rok przez Gminę Żary o statusie miejskim i objętych dotacją lub ofert obejmujących zadania zlecone do realizacji w roku na podstawie przepisów art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;

9) zakres działań realizowanych w ramach projektu, którego dotyczy niniejsze rozliczenie nie jest tożsamy z zajęciami dydaktyczno – wychowawczymi prowadzonymi przez jakąkolwiek szkołę lub placówkę na obszarze Gminy Żary o statusie miejskim;

10) realizując działania w ramach projektu, którego dotyczy niniejsze rozliczenie zapewniamy dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w zakresie określonym w umowie, realizujemy zlecone zadanie zapewniając równy dostęp do działalności sportowej, realizujemy zlecone zadanie zapewniając równy dostęp do działalności sportowej prowadzonej przez klub, z uwzględnieniem osób ze szczególnymi potrzebami, w tym w szczególności powszechnej dostępności architektonicznej, cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej (adekwatnie do charakteru przedsięwzięcia) na poziomie minimalnych wymagań, określonych w art. 6 – 7 ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami z dnia 19 lipca 2019 r. (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 1062), stosujemy racjonalne usprawnienia, zasady równości szans i niedyskryminacji oraz promowanie równouprawnienia płci w sporcie;

11) realizacja projektu, którego dotyczy niniejsze rozliczenie ma charakter niekomercyjny – nie jest osiąganym dochód;

12) realizacja zadań w ramach projektu, którego dotyczy niniejsze rozliczenie przyczynia się do promowania aktywnych form spędzania wolnego czasu przez rodziny, dzieci i młodzież oraz wspierania rozwoju młodych talentów w ramach działań promujących trzeźwy i bezpieczny sposób spędzania czasu przez rodziny, dzieci i młodzież oraz wzmacniania czynników chroniących i motywujących do większej aktywności w życiu społecznym;

13) realizacja działań objętych projektem, którego dotyczy niniejsze rozliczenie uwzględnia spełnianie wszelkich aktualnych wymagań związanych z bieżącą sytuacją epidemiczną, zgodne z obowiązującymi i systematycznie aktualizowanymi przepisami o ograniczeniach, nakazach i zakazach określonych w związku z wystąpieniem stanu epidemii w Polsce; (...)

15) Niżej podpisani, jesteście pouczeni i świadomi odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, wynikającej z art. 297 §1 ustawy z dnia 06.06.1997 r. Kodeks Karny”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe oświadczenia nie znajdują oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Przywołane powyżej art. 27 ust. 1 i 2 i art. 28 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, nie dają możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot, któremu dotacja jest udzielana, obowiązku złożenia takiego oświadczenia. Jeżeli bowiem ustawodawca zamierza nadać wymagany oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty określony rygor, to wprowadza go wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia ustawowego wymóg zamieszczenia takiego oświadczenia. Ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego nie można domniemywać, szczególnie stosować dla ustalenia zakresu upoważnienia wykładni celowościowej. Organy władzy publicznej zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie prawa i w granicach prawa. Mogą działać w granicach wyznaczonych przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, zatem tylko tam i o tyle, o ile upoważnia prawo.

W uzupełnieniu powyższych ustaleń wskazać należy, iż zarówno w orzecznictwie, jak również w doktrynie ugruntował się taki pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, iż normy

te powinny być interpretowane w sposób ścisły (literalny). Realizując swoje kompetencje wynikające z delegacji ustawowej organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest uwzględniać treść normy prawnej. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141). Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Podejmując badaną uchwałę Rada Miejska w Żarach powinna zatem działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, mając zarazem na uwadze § 134 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym – w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa.

W podsumowaniu Kolegium Izby 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 dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt 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 dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12).

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem o jego nieważności w całości albo w części.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

wz. Przewodniczącego Kolegium
Członek Kolegium Izby
Adriana Kamedulska