



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 15 lipca 2025 r.

Poz. 2658

Uchwała Nr 114/g118/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. 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. z § 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 XVII/134/25 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Miasto Kwidzyn

orzeka nieważność badanej uchwały w części § 9 ust. 2 zdanie drugie: "Rozstrzygnięcie to nie podlega zaskarżeniu."

UZASADNIENIE

W dniu 2 lipca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XVII/134/25 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Miasto Kwidzyn, natomiast w dniu 10 lipca 2025 roku była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Powyższą uchwałą Rada Miejska w Kwidzynie powołując się, między innymi, na art. 27 i art. 28 ustawy o sporcie oraz art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, określiła warunki i tryb finansowania zadań z zakresu rozwoju sportu przez Miasto Kwidzyn.

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

Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 9 ust. 2 treści uchwały Rada Miejska w Kwidzynie postanowiła, że: *"Rozstrzygnięcie w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania dotacji podejmuje burmistrz. Rozstrzygnięcie to nie podlega zaskarżeniu."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe postanowienia uchwały w zakresie zdania drugiego tej jednostki redakcyjnej badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy wynikające z art. 27 i art. 28 ustawy o sporcie oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych.

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, niebędący 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niebędących 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 niebędących 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 niebędące 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 ww. ustawy 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 o treści: *"Rozstrzygnięcie to nie podlega zaskarżeniu."* 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 ww. 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 powyżej z przepisu tego wynika, że klub sportowy, działający na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, niebędący 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 niebędących 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 z powyższym 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.

Powtórzyć jeszcze raz zatem należy, że ze wskazanych wyżej przepisów wynika, że do kompetencji rady gminy należy określenie trybu postępowania o udzielenie dotacji celowej na

zadania z zakresu rozwoju sportu oraz sposobu jej rozliczania i kontroli wykonywania zleconego zadania. Zdaniem organu nadzoru powyższe upoważnienie nie obejmuje zagadnień związanych z możliwością zaskarżenia rozstrzygnięć (niezależnie od formy tych czynności) zapadających w trakcie procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie dotacji, w tym dotyczących jej udzielenia lub odmowy udzielenia, gdyż są one regulowane przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej, w tym w szczególności przepisami i ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.)

Dodatkowo, w ocenie Kolegium tut. Izby, cytowane postanowienie badanej uchwały może także wprowadzać w błąd jej adresatów odnośnie przysługujących im środków zaskarżenia w ramach procedury udzielania dotacji celowej.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (w zbliżonym zakresie przedmiotowym) w wyroku z dnia 5 października 2022 r. (I SA/Sz 324/22) *„załatwienie sprawy z zakresu dotacji nie następuje formie decyzji administracyjnej, gdyż przepisy prawa nie przewidują w sposób jednoznaczny takiej formy prawnej dla jej załatwienia. Nie można domniemywać formy decyzji dla czynności poprzedzających zawarcie przez organ administracji umowy cywilnoprawnej. Przepis art. 403 ust. 6 u.p.o.ś. wskazuje wyraźnie, że udzielenie dotacji celowej w zakresie ochrony środowiska następuje na podstawie umowy zawartej przez gminę lub powiat z podmiotami określonymi w ust. 4., tym samym w sprawie nie będzie miał zastosowania K.p.a. (por. prawomocny wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 października 2017 r. sygn. akt I SA/Kr 787/17).*

Uregulowanie zasad udzielania dotacji ustawodawca pozostawił organom samorządowym w drodze uchwały. Uchwała jako akt prawa miejscowego, jest usytuowana wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Stanowi zatem część systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej o charakterze wykonawczym. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 24 listopada 2010 r., II SA/Bd 1183/10, wyrok WSA we Wrocławiu z 27 lutego 2013 r. IV SA/Wr 715/12,).”

Następnie ww. Sąd stwierdził, że: *„czynność organu dotycząca zajęcia stanowiska w przedmiocie negatywnego zweryfikowania wniosku Strony o udzielenie dotacji (...) stanowi czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a., a to oznacza, że przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego.*

Powyższe stanowisko potwierdza również wykładnia celowościowa przepisu art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. Sąd wskazuje, że odmienna wykładnia niż zaprezentowana powyżej, prowadziłaby do pozostawienia poza jakąkolwiek kontrolą czynności dotyczących odmowy przyznania (a tym samym ze skorzystania) środków publicznych przez organy administracji na rzecz podmiotów niepublicznych, które w świetle ustawy spełniają wymogi do skorzystania z takich środków. Postanowienia przywołanego art. 3 § 2 pkt 4 P.p.s.a. rozszerzają kontrolę sądu administracyjnego poza sferę decyzji i postanowień, będących tradycyjnie przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej. Przepis ten umożliwia sądową kontrolę również takich działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach (jurysdykcyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym) zapewniających ich uczestnikom określone gwarancje procesowe, a dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznoprawnej, w stosunkach z organami administracji publicznej. Ustawodawca niniejszym przepisem, zdaniem Sądu, dążył do jak najszerzego zapewnienia indywidualnym jednostkom, prawnej ochrony przed działaniami organów, które wymykają się wszelkiej innej kontroli.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę, że Konstytucja RP gwarantuje każdemu prawo do sądu (art. 45 Konstytucji). Sąd nie ma wątpliwości, że z uwagi na przysługujące prawo do sądu, Skarżąca powinna dysponować środkiem prawnym pozwalającym jej na wszczęcie skutecznego postępowania sądowego w przypadku, gdy jej wniosek nie został uwzględniony zgodnie z żądaniem. W świetle uregulowań uchwały, w przypadku negatywnego formalnego rozstrzygnięcia wniosku strony nie uzyskuje ona roszczenia o zawarcie umowy, nie może więc skutecznie wnieść powództwa przed sąd powszechny. Brak stosunku cywilnoprawnego wyklucza bowiem powstanie sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 K.p.c. W szczególności w stanie faktycznym, którego elementem jest negatywne rozstrzygnięcie wniosku, nie pojawia się możliwość wniesienia powództwa do sądu cywilnego w oparciu o art. 64 K.c., ani uwzględnienie przez sąd cywilny powództwa o ustalenie stosunku prawnego lub prawa, wniesionego na podstawie art. 189 K.p.c. (por. uchwała NSA z 24 maja 2012 r., sygn. II GSP 1/12). W sytuacji więc, gdy organ negatywnie rozpatrzy wniosek złożony na podstawie prawa miejscowego (uchwały), nie dochodzi do powstania stosunku cywilnoprawnego. Przyjęcie więc, że nie jest również dopuszczalna droga zaskarżenia negatywnego rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego prowadziłoby faktycznie do naruszenia gwarantowanego stronie skarżącej przez Konstytucję RP prawa do sądu.”

Z wyżej wskazanych przyczyn nieprawidłowe jest określanie w uchwale podejmowanej na podstawie ww. przepisów art. 27 i art. 28 ustawy o sporcie oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych, regulacji w zakresie braku możliwości zaskarżenia czynności organu w przedmiocie przyznania lub odmowy udzielenia dotacji.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby podkreśla, 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 z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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).

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