



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 7 października 2025 r.

Poz. 3392

Uchwała Nr 138/g285/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 2 października 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 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 poz. 1153), art. 27 i art. 28 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 poz. 1488 z późn. zm.) w zw. z art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XX/133/2025 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 10 września 2025 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Trąbki Wielkie:

I.orzeka nieważność

- § 9 ust. 3 - 7 badanej uchwały,
- § 10 pkt 2 badanej uchwały,
- § 12 badanej uchwały w zakresie słów: "*do czasu określonego w umowie*" oraz
- części II pkt 4 pn. "*Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie realizacji zadania*" Załącznika nr 2 do badanej uchwały,

II.stwierdza nieistotne naruszenie prawa polegające na nieuwzględnieniu w Załączniku nr 1 do badanej uchwały, stanowiącym wzór *Wniosku o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Trąbki Wielkie na wsparcie zadania z zakresu rozwoju sportu*, wszystkich informacji wymaganych do prawidłowej oceny wniosku, tj. danych o: zasobach kadrowych klubu sportowego, kwalifikacjach trenerów, instruktorów i zawodników, osiągnięciach klubu, poziomie rozgrywek i liczbie zawodników biorących udział w zadaniu.

UZASADNIENIE

W dniu 12 września 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XX/133/2025 Rady Gminy Trąbki Wielkie z dnia 10 września 2025 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Trąbki Wielkie, natomiast w dniu 2 października 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

1. Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 9 ust. 3 - 7 Rada Gminy ustaliła zasady powołania i tryb działania komisji opiniującej złożone wnioski w następujący sposób:

"3. Sprawdzone oferty wraz z propozycją podziału środków pomiędzy poszczególne kluby sportowe wójt przekazuje do zaopiniowania komisji, w której skład wchodzi:

1) dwóch przedstawicieli wskazanych przez wójta;

2) dwóch przedstawicieli wskazanych przez organizacje pozarządowe działające na terenie gminy Trąbki Wielkie.

4. W pracach komisji nie może brać udział przedstawiciel klubu sportowego, którego oferta jest rozpatrywana.

5. Pierwsze posiedzenie komisji zwołuje wójt. Komisja na posiedzeniu wybiera spośród swoich członków przewodniczącego.

6. Komisja może odbyć posiedzenie, jeżeli uczestniczą w nim co najmniej trzy osoby. Uczestnictwo w pracach komisji jest bezpłatne.

7. Z posiedzenia komisji sporządza się protokół, który przewodniczący komisji przedkłada wójtowi."

Zdaniem organu nadzoru powyższe postanowienia 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 tej ustawy, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, jaki jednostka zamierza osiągnąć. W świetle art. 28 przywołanej 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 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 nie działających w celu osiągnięcia zysku. Dodatkowo, stosownie do postanowień art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, 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 działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 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.

W ocenie Kolegium tut. Izby szczegółowe ustalenie trybu pracy powoływanej przez Wójta komisji opiniującej wnioski o udzielenie dotacji, w tym jej składu osobowego, zasad zwoływania posiedzeń czy sporządzania protokołów, obejmuje zagadnienia ustrojowo-organizacyjne tego

organu, a zatem nie mieści się w zakresie wskazanego wyżej upoważnienia do stanowienia przez radę gminy warunków i trybu finansowania zadania własnego z zakresu rozwoju sportu, czy trybu postępowania o udzielenie dotacji.

Ponadto z postanowień art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że to wójt gminy wykonuje uchwały rady gminy, zaś do jego zadań należy w szczególności określenie sposobu wykonywania tych uchwał. To zatem Wójt Gminy Trąbki Wielkie, powołując komisję konkursową, ustala jej skład, tryb prac oraz przypisuje jej określone zadania wynikające z przepisów prawa i przedmiotowej uchwały.

W konsekwencji powyższego, zdaniem tut. Kolegium, Rada Gminy, ustalając zacytowane powyżej regulacje, w sposób istotny naruszyła ww. przepisy kompetencyjne.

2. Analizując badaną uchwałę Kolegium Izby stwierdziło także nieprawidłowość w postanowieniach § 10 pkt 2 uchwały, zgodnie z którym: *"Warunkiem przekazania 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 roku o finansach publicznych (T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530; zm.: Dz. U. z 2022 r. poz. 1079, z 2024 r. poz. 1572, poz. 1717, poz. 1756 i poz. 1907 oraz z 2025 r. poz. 39)."*

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku 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. 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 warunków, jakie spełniać powinna umowa zawierana z beneficjentem, a w szczególności do stanowienia o formie, w jakiej powinna być zawarta.

Zdaniem organu nadzoru powyższe kwestie wykraczają poza kompetencje organu stanowiącego gminy, co potwierdza także treść art. 71 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1071), z którego wynika, że czynność prawna dokonana bez zachowania zastrzeżonej formy pisemnej jest nieważna tylko wtedy, gdy ustawa przewiduje rygor nieważności.

Z uwagi na to, że żaden przepis rangi ustawowej nie przewiduje rygoru nieważności w przypadku braku formy pisemnej umowy o udzielenie dotacji, w tym art. 221 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który określa elementy tej umowy, Rada Gminy w sposób istotny naruszyła przepisy upoważniające do podjęcia badanej uchwały. Stąd też zachodzi konieczność orzeczenia nieważności cytowanej regulacji.

3. W dalszej kolejności Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 12 uchwały Rada Gminy określiła zasady kontroli dotowanego zadania w następujący sposób: *"Wójt Gminy Trąbki Wielkie sprawuje kontrolę prawidłowości wykonania zadania przez klub sportowy, w tym wydatkowania przekazanej dotacji celowej. Kontrola może być przeprowadzona w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu, do czasu określonego w umowie (...)."*

Analizując treść powyższych postanowień badanej uchwały Kolegium stwierdziło, że naruszają one upoważnienie ustawowe do jej podjęcia, wynikające z art. 27 ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie i art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Powtórzyć należy, że na podstawie wskazanych regulacji Rada Gminy posiada upoważnienie do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego z zakresu rozwoju sportu, a także trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonywania zleconego zadania, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia.

W zakresie powyższej kompetencji leży zatem także ustalenie okresu, w jakim kontrola wykorzystania dotacji może zostać przeprowadzona. Tymczasem cytowane postanowienia uchwały stanowią *de facto* scedowanie przez Radę Gminy na organ wykonawczy uprawnienia do regulowania kwestii związanych z okresem kontroli, które nie zostały unormowane w badanej uchwale, co stoi w oczywistej sprzeczności z przepisami kompetencyjnymi. Stwarza bowiem niczym nieograniczone podstawy prawne do ustalania nowych norm prawnych, mających bezpośredni wpływ na sytuację beneficjentów dotacji.

Kolegium tut. Izby 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 sądowym 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.

Z uwagi na powyższe konieczne okazało się orzeczenie nieważności § 12 badanej uchwały w zakresie słów: *" , do czasu określonego w umowie"*.

4. W Załączniku nr 2 do uchwały, stanowiącym wzór sprawozdania z realizacji zadania w części II dotyczącej wykonanych wydatków zamieszczono w pkt 4 pozycję pn. *"Uwagi mogące mieć znaczenie przy ocenie realizacji zadania."*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje są nieprecyzyjne i niejasne, gdyż nie określają w sposób konkretny, jakie uwagi powinny być wyszczególnione, które mają znaczenie przy ocenie zrealizowanego zadania.

Powyższy sposób zredagowania uchwały stwarza niedozwolony luz interpretacyjny, a także umożliwia nierówne traktowanie klubów sportowych, które uzyskały dotację, gdyż organ wykonawczy mógłby przyjąć różne kryteria oceny realizacji zadania w tym zakresie.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że zgodnie z § 6 w związku 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), przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone (§ 25 załącznika do ww. rozporządzenia). Z kolei zasada komunikatywności oznacza, że tekst przepisu powinien być tak zredagowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego

odczytywał z tego przepisu tą treść, którą zawarł w niej prawodawca. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1022/08) 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. Nakaz respektowania przez organy prawodawcze norm poprawnej legislacji wynika z zawartej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego.

W ocenie Kolegium tut. Izby klub sportowy, chcąc się rozliczyć z udzielonej dotacji, powinien wiedzieć, jakie dane ma uwzględnić przedkładając przedmiotowy dokument. Zapewnienie jawności w tym zakresie ma na celu ochronę jednostki samorządu terytorialnego przed składaniem sprawozdań z realizacji zadania przez podmioty niespełniające stawianych warunków, a z drugiej strony chroni te podmioty przed ewentualnymi działaniami dotującego prowadzącymi do bezzasadnej odmowy rozliczenia dotacji.

5. Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że w § 8 ust. 4 i § 9 ust. 8 badanej uchwały przewidziano kryteria, które organ wykonawczy winien wziąć pod uwagę oceniając wnioski o udzielenie dotacji, w tym m.in. zasoby kadrowe klubu sportowego, kwalifikacje trenerów, instruktorów i zawodników, osiągnięcia klubu, poziom rozgrywek czy liczbę zawodników biorących udział w projekcie. Tymczasem ze wzoru wniosku o udzielenie dotacji stanowiącego Załącznik nr 1 do badanej uchwały nie wynika, aby powyższe informacje winny zostać uwzględnione podczas występowania o dotację. Brak uwzględnienia powyższych danych może z kolei prowadzić do trudności w zakresie prawidłowej oceny wniosku, a w konsekwencji skutkować jego bezzasadnym odrzuceniem.

Zdaniem tut. Kolegium na podstawie art. 27 i 28 ustawy o sporcie oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych Rada Gminy winna w sposób precyzyjny określić wzory formularzy, które obowiązywać będą w toku procedury ubiegania się o dotację, co w szczególności oznacza obowiązek zachowania spójności z pozostałymi postanowieniami uchwały. Powyższy sposób redagowania przepisów prawa miejscowego wynika m.in. z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższa nieprawidłowość stanowi nieistotne naruszenie prawa, które Rada Gminy winna niezwłocznie usunąć poprzez podjęcie stosownej uchwały zmieniającej wzór wniosku o udzielenie dotacji, celem umożliwienia organowi wykonawczemu dokonania prawidłowej weryfikacji przedłożonych wniosków dotacyjnych.

W podsumowaniu Kolegium tut. 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 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. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP 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). 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).

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

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zwraca uwagę na konieczność doprecyzowania postanowień uchwały zamieszczonych w § 8 ust. 5 pkt 3 badanej uchwały, które umożliwiają wezwanie wnioskodawcy do "zmiany celów realizacji zadania" w kontekście innych postanowień uchwały określających "cele publiczne", jakie gmina zamierza osiągnąć poprzez udzielanie wskazanych dotacji (np. § 3, § 8 ust. 4 pkt 1 uchwały). Organ nadzoru wskazuje, że procedura uzupełniania czy zmiany wniosku o udzielenie dotacji winna dotyczyć jedynie formalnych jego aspektów, z pominięciem możliwości merytorycznej ingerencji w złożony wniosek, celem spełnienia wymogu jawności postępowania i równości podmiotów ubiegających się o środki publiczne.

Kolegium tut. Izby zwraca także uwagę na rozbieżność w zakresie postanowień badanej uchwały dotyczących rozliczenia dotacji. Mianowicie z § 11 ust. 1 uchwały Rady Gminy Trąbki Wielkie wynika, że klub sportowy winien złożyć jedno sprawozdanie (końcowe) z wykonania zadania w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania wskazanego w umowie. Natomiast ze wzoru tego sprawozdania, stanowiącego Załącznik nr 2 do uchwały, wynika, że sprawozdanie może dotyczyć także części zadania (na co wskazuje nie tylko tytuł formularza, ale także opis w tabelach). Powyższa rozbieżność może wprowadzać w błąd beneficjentów dotacji odnośnie ich obowiązków sprawozdawczo-rozliczeniowych.

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