

Uchwała Nr 17.829.2026  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
z dnia 26 sierpnia 2026 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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 283/XXIX/2026 Rady Miejskiej w Śremie z dnia 4 sierpnia 2026 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania sportu na terenie gminy Śrem, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 6 sierpnia 2026 r., Rada Miejska w Śremie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o sporcie, określiła warunki i tryb finansowania sportu na terenie gminy Śrem.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 sierpnia 2026 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do postanowień wynikających z przepisu art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Podstawę prawną do stanowienia przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawach wspierania rozwoju sportu stanowią przepisy ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2026 r. poz. 95, z późn. zm.). Przepis art. 27 ust. 1 tej ustawy stanowi, że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu stanowi zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 27 ust. 2 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, polegającego na tworzeniu warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć.

Z kolei zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie 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 podjętej przez organ stanowiący, z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, z późn. zm.) w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku.

Rada Miejska w Śremie, korzystając ze wskazanego upoważnienia ustawowego, w dniu 4 sierpnia 2026 r. podjęła uchwałę Nr 283/XXIX/2026 w sprawie określenia warunków i trybu finansowania sportu na terenie gminy Śrem.

W § 1 ust. 2 rozdziału 1. pn. *"Postanowienia ogólne"* Rada Miejska postanowiła, że: *"Dotacje mogą być udzielane klubom sportowym oraz stowarzyszeniom prowadzącym działalność sportową, zwanym dalej „podmiotami uprawnionymi”, którzy:*

- 1) prowadzą działalność sportową na rzecz mieszkańców gminy Śrem;*
- 2) prowadzą działalność sportową na terenie gminy Śrem;*
- 3) reprezentują gminę Śrem w działalności sportowej;*
- 4) nie działają w celu osiągnięcia zysku;*
- 5) prowadzą działalność statutową w zakresie sportu przez okres co najmniej 2 lat na dzień 1 stycznia roku, na który ma zostać udzielona dotacja;*
- 6) spełniają warunki określone w niniejszej uchwale."*

W myśl z art. 3 ustawy o sporcie, działalność sportowa jest prowadzona w szczególności w formie klubu sportowego (ust. 1). Klub sportowy działa jako osoba prawna (ust. 2).

Stosownie natomiast do przepisów art. 4 ustawy o sporcie, klubami sportowymi w rozumieniu ustawy jest również: uczniowski klub sportowy, będący szczególnym rodzajem klubu sportowego (ust. 1) oraz inne niż uczniowskie kluby sportowe działające w formie stowarzyszenia, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej (ust. 7). Kluby te podlegają wpisowi do ewidencji prowadzonej przez starostę właściwego ze względu na siedzibę klubu (ust. 4), a z chwilą wpisania do ewidencji uzyskują osobowość prawną (ust. 6).

Kolegium Izby wskazuje, że prawo nie narzuca formy, w której działa klub sportowy. Najczęściej wybieraną formą jest stowarzyszenie. Może to być stowarzyszenie rejestrowe (wpisane do KRS) lub uczniowski klub sportowy (UKS) bądź inny klub wpisany do ewidencji prowadzonej przez starostę powiatu. Innymi dopuszczalnymi formami są fundacja czy nawet spółdzielnia. Prawo dopuszcza również spółki kapitałowe (np. spółka z o.o. czy S.A.)

W ocenie Kolegium Izby posłużenie się w § 1 ust. 2 uchwały, obok pojęcia „klubu sportowego”, również odrębnym pojęciem „stowarzyszenia prowadzącego działalność sportową” prowadzi do rozszerzenia ustawowego kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji. Nie każde bowiem stowarzyszenie prowadzące działalność sportową posiada status klubu sportowego. Tymczasem art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie przyznaje możliwość otrzymania dotacji na podstawie uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2 tej ustawy, wyłącznie klubowi sportowemu spełniającemu warunki określone w tym przepisie. Klub sportowy może działać w formie stowarzyszenia, jednak o

jego uprawnieniu do otrzymania dotacji przesądza status klubu sportowego, a nie samo prowadzenie działalności sportowej w formie stowarzyszenia.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 27 lutego 2024 r., sygn. akt III SA/Po 920/23: *"zmodyfikowanie ustawowego kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymywania dotacji wymagałoby stosownej podstawy prawnej, zaś wobec braku takiej podstawy prawnej, jest działaniem pozbawionym oparcia w przepisach prawa i stanowi przekroczenie normy kompetencyjnej wyrażonej w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie"*.

Ponadto w § 7 ust. 2 pkt 5 rozdziału 3 pn. *"Ocena wniosków i przyznanie dotacji"* Rada postanowiła, że ocenie merytorycznej złożonych wniosków podlegać będzie *"doświadczenie w realizacji zadań o podobnym lub tożsamym charakterze, spełniające wymóg, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 5"*.

W ocenie Kolegium, zapis § 1 ust. 2 pkt 5 ogranicza krąg podmiotów, spośród uprawnionych z mocy ustawy (klubów sportowych), do ubiegania się o dotacje przez wskazanie, że wsparcie finansowe może dotyczyć tych spośród klubów sportowych, które prowadzą działalność statutową w zakresie sportu przez okres co najmniej 2 lat na dzień 1 stycznia roku, na który ma zostać udzielona dotacja. Zawarta w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie norma kompetencyjna, upoważniająca organ stanowiący do określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu, nie zawiera uprawnienia dla organu stanowiącego do określenia (rozszerzenia lub ograniczenia) kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji.

Należy podkreślić, że ustawodawca, na mocy art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie postanowił, że dotacja ma służyć realizacji celu publicznego, o którym mowa w art. 27 ust. 2 ustawy i może być przeznaczona w szczególności na określone w tym przepisie wydatki - jeżeli wpłynie to na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez klub. Tym samym ograniczenie udzielenia dotacji wyłącznie do klubów sportowych, które prowadzą działalność statutową w zakresie sportu przez okres co najmniej 2 lat na dzień 1 stycznia roku, na który ma zostać udzielona dotacja, stanowi naruszenie dyspozycji określonej w przywołanym wcześniej art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie.

Dodatkowo Kolegium wskazuje, że nałożenie na beneficjenta dotacji takiego ograniczenia, tj. prowadzenie przez klub oraz stowarzyszenie działalności statutowej w zakresie sportu przez okres co najmniej 2 lat, może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepisy ustawy taką możliwość przewidują. 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 badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16). Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 21 kwietnia 2020 r. 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". Kolegium Izby podkreśla, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, znajduje zastosowanie przepis § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zapisu.

Kolegium Izby zwraca także uwagę, że ustanowienie przez Radę ograniczeń dla podmiotów ubiegających się o środki publiczne pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w myśl których prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W tym miejscu podkreślić należy, że przepisy ustawy o sporcie nie wprowadzają ograniczeń w powyższym zakresie. W ocenie Kolegium warunki i tryb finansowania zadania z zakresu wspierania rozwoju sportu muszą być określone w uchwale organu stanowiącego w taki sposób, by w jednakowym stopniu odnosiły się do wszystkich podmiotów ubiegających się o udzielenie wsparcia z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wykroczenie Rady Miejskiej w Śremie poza zakres ustawowych kompetencji do stanowienia w przedmiocie dotacji celowych z zakresu sportu należy uznać za istotne naruszenie przepisów zawartych w art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, w związku z art. 43 ustawy o finansach publicznych.

W § 7 ust. 2 pkt 9 Rada wskazała, że kryterium oceny merytorycznej złożonych wniosków, podlegać będzie „dotychczasowa współpraca wnioskodawcy z gminą Śrem, w okresie ostatniego roku kalendarzowego poprzedzającego rok złożenia wniosku, obejmująca ocenę w zakresie:

*a) terminowości składania sprawozdania,*

*b) terminowości zwrotu niewykorzystanej części dotacji lub środków podlegających zwrotowi;”.*

Z kolei w ust. 3 § 7 Rada zastrzegła, że: „Niespełnienie któregośkolwiek z kryteriów, o których mowa w ust. 1 i 2, skutkuje wykluczeniem wniosku z dalszego postępowania.”.

Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości uwzględnienia w toku oceny merytorycznej informacji o sposobie wykonania i rozliczenia przez wnioskodawcę wcześniej finansowanych zadań. Informacje te mogą stanowić jedno z kryteriów służących ocenie rzetelności wnioskodawcy. Niedopuszczalne jest natomiast nadanie temu kryterium – poprzez § 7 ust. 3 uchwały – charakteru przesłanki powodującej automatyczne wykluczenie wniosku z dalszego postępowania.

Wskazać należy, iż uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Regulacje nie mogą być swobodnie poddawane wykładni rozszerzającej i celowościowej. Przepisy udzielające kompetencji podlegają wyłącznie wykładni dosłownej.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne 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 RP w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), „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. 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.”.*

Zatem konsekwencja w postaci wykluczenia wniosku z dalszego postępowania, jest w ocenie Kolegium niewspółmierna do stopnia naruszenia zasad oceny merytorycznej określonych przez Radę w § 7 ust. 2 pkt 9 ppkt a i b uchwały.

W rozdziale 2. pn. *"Wniosek o udzielenie dotacji oraz wymagania formalne, merytoryczne i finansowe wniosku"*, w § 3 ust. 5 pkt 5 Rada Miejska nałożyła na wnioskodawcę obowiązek złożenia następujących oświadczeń:

- w ppkt e: *"o niezaleganiu z podatkami oraz składkami na ubezpieczenia społeczne"*,
- w ppkt f: *"o znajomości i stosowaniu przepisów ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (Dz. U. z 2026 r. poz. 110 i 421)"*.

W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy w sposób istotny naruszają art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, który nie przyznaje Radzie kompetencji do uzależnienia udzielenia konkretnemu podmiotowi dotacji celowej od spełnienia warunku niezalegania z podatkami oraz składkami na ubezpieczenia społeczne, jak również zobowiązywania beneficjenta dotacji do znajomości i stosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich.

Rada Miejska nie może uzależniać przyznania dotacji od spełnienia warunków całkowicie niezwiązanych z przedmiotem i celem, na jaki ma być przyznana dotacja.

Ograniczenie w dostępie do dotacji przez ustalenie obowiązku niezalegania z podatkami oraz składkami na ubezpieczenia społeczne narusza również przywołany wcześniej art. 43 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto wszystkie podmioty, które są zobowiązane do stosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich, muszą stosować przepisy tej ustawy, niezależnie od woli organu stanowiącego. Rada nie może nakładać obowiązku stosowania przepisów w zakresie spraw, których obowiązek stosowania wynika, bądź nie wynika z przepisów wyższej rangi.

W dalszych zapisach rozdziału 2, tj. § 5 ust. 4 Rada Miejska postanowiła, że: *"Niezachowanie wymaganego poziomu wkładu własnego, o którym mowa w ust. 1–3, skutkuje obowiązkiem zwrotu części dotacji w wysokości odpowiadającej kwocie nieutrzymanego wkładu własnego, ustalonej przy rozliczeniu zadania."*

Z powyższego zapisu wynika, że Rada przewidziała obowiązek zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości, podczas gdy przepisy ustawy o finansach publicznych przewidują także obowiązek zwrotu dotacji w przypadku jej niewykorzystania lub wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem, czy też pobranej nienależnie (bez podstawy prawnej).

Kolegium Izby wskazuje, iż sprawa zwrotu dotacji została uregulowana w art. 251 ustawy o finansach publicznych odnoszącym się do zwrotu dotacji niewykorzystanych w terminie oraz w art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Postanowienie przywołanego powyżej § 5 ust. 4 uchwały zawęża (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji jedynie do wskazanych w nim przypadków skutkujących zwrotem dotacji. Tym samym narusza wskazane wyżej przepisy w sposób istotny.

Kolegium Izby zwraca również uwagę, na postanowienie zawarte w § 3 ust. 3 o następującej treści: *"Wniosek składa się na formularzu określonym w drodze zarządzenia Burmistrza Śremu, przy czym zastosowanie wzoru formularza jest obowiązkowe."*

W dalszych przepisach § 3, tj. w ust. 5 Rada szczegółowo określiła poszczególne elementy wniosku o udzielenie dotacji.

Kolegium Izby podkreśla, że regulacje Rady Miejskiej w Śremie zawarte w postanowieniu § 3 ust. 5 zawierają zamknięty katalog danych wymaganych we wniosku o udzielenie dotacji. Zatem określenie wzoru wniosku przez Burmistrza Śremu może stanowić jedynie czynność techniczną, co oznacza, że Burmistrz nie może dowolnie kształtować zakresu danych zawartych we wzorze wniosku. Wzór wniosku określony przez Burmistrza musi być tożsamy z postanowieniami Rady (§ 3 ust. 5).

Ponadto w § 9 ust. 2 Rada postanowiła, że: *„Podziału środków pomiędzy wnioskodawców dokonuje Komisja Oceniająca, zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Burmistrza Śremu.”*

Kolegium wskazuje, że rozstrzygnięcie o przyznaniu dotacji poszczególnym wnioskodawcom i jej wysokości należy do organu wykonawczego Gminy. Stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności wykonywanie budżetu, natomiast zgodnie z art. 247 ust. 1 ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego wykonuje jej zarząd, przez który – w przypadku gminy – rozumie się również wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Komisja Oceniająca może dokonywać oceny wniosków i przedstawiać Burmistrzowi propozycję ich wyboru oraz wysokości wsparcia, nie może natomiast zostać wyposażona przez Radę w kompetencję do ostatecznego podziału środków publicznych pomiędzy wnioskodawców.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu

Grażyna Wróblewska  
z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.