



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 14 kwietnia 2025 r.

Poz. 2038

UCHWAŁA Nr IX/43/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w BYDGOSZCZY

z dnia 2 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr IX/71/2025 Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Brześć Kujawski dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego

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), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr IX/71/2025 Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Brześć Kujawski dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego w części, tj. w zakresie § 2 ust. 3 oraz § 4 ust. 8 uchwały w zakresie słów: „w systemie elektronicznym wskazanym przez organ dotujący oraz”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Brześciu Kujawskim w dniu 27 lutego 2025 r. podjęła uchwałę Nr IX/71/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Brześć Kujawski dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 6 marca 2025 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 2 kwietnia 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismem sygn. RIO-KA-4010-IX-4/2025 z dnia 26 marca 2025 r. o terminie posiedzenia Kolegium zawiadomieni zostali Burmistrz Brześcia Kujawskiego - Pan Tomasz Chymkowski oraz

Przewodniczący Rady Miejskiej w Brześciu Kujawskim - Pan Damian Adamski. Przedstawiciele jednostki poinstruowani zostali również o przysługującym im prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 31 marca 2025 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium.

Przedstawiciele jednostki nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium i nie upoważnili innego przedstawiciela do uczestnictwa w tym posiedzeniu.

Jednostka skorzystała z uprawnienia i w dniu 31 marca 2025 r. pismem datowanym na ten sam dzień (Nr ZS.0711.1.2025) podpisanym przez Pana Tomasza Chymkowskiego Burmistrza Brześcia Kujawskiego, złożyła pisemne wyjaśnienia.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy ustaliło, co następuje.

Rada Miejska w Brześciu Kujawskim badaną uchwałą podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.).

W § 1 uchwały zapisano, iż ustala ona tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Brześć Kujawski dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Rada Miejska w Brześciu Kujawskim w badanej uchwale zawarła m.in. zapis w treści w § 2 ust. 3 i § 4 ust. 8, w którym określiła wymóg stosowania formy elektronicznej wniosku i informacji. W § 2 ust. 3 wskazała, że „organ prowadzący przekazuje wniosek, o którym mowa w ust. 1, w systemie elektronicznym wskazanym przez organ dotujący oraz w wersji papierowej”, a w § 4 ust. 8 wskazała, że „organ prowadzący przekazuje informację, o której mowa w ust. 2, w systemie elektronicznym wskazanym przez organ dotujący oraz w wersji papierowej”.

Jednostka wskazała, że zastosowanie w § 2 ust. 3 oraz w § 4 ust. 8 uchwały kwestionowanych zapisów „ma na celu umożliwienie organowi dotującemu wprowadzenie w proces dotowania, szczególnie naliczania dotacji, komercyjnego systemu elektronicznego, który po stronie dotowanego nie generowałby absolutnie żadnych kosztów. Koszt zakupu licencji i rocznego abonamentu leży po stronie organu dotującego. Dotowany uzyskuje od organu dotującego dostęp do systemu, dokonuje wprowadzenia danych do naliczenia dotacji, organ dotujący - sprawdza wprowadzone dane z papierową informacją, dokonuje naliczenia dotacji, po czym dotowany ma możliwość zweryfikowania naliczenia i zgłoszenia ewentualnych zastrzeżeń. Niewątpliwą zaletą wprowadzenia takiego rozwiązania jest zautomatyzowanie procesu naliczania dotacji, możliwość pozyskiwania zestawień danych w różnych konfiguracjach oraz możliwość bieżącego monitorowania procesu

dotowania przez dotowanego. Sporządzenie wniosku o dotację w systemie pozwala na automatyczne kontrolowanie ewentualnych przekroczeń, a ma to szczególne znaczenie, gdy chodzi o liczbę dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju. Ponadto, dla organu dotującego umożliwia automatyczne przeliczenie wysokości środków finansowych do zaplanowania na potrzeby udzielania dotacji. Konkretnie wskazanie w uchwale nazwy systemu, o którym mowa w § 2 ust. 3 oraz w § 4 ust. 8 uchwały budziło wątpliwości, z wagi na komercyjny charakter tego systemu. Ponadto w razie zmiany dostawcy systemu, należałoby w każdym takim przypadku zmieniać uchwałę. Należy wskazać raz jeszcze, że system elektroniczny, o którym mowa w uchwale nie rodzi po stronie dotowanego żadnej odpłatności.”.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Brześciu Kujawskim dokonując zapisów § 2 ust. 3, który zobowiązuje beneficjentów do stosowania wskazanego przez organ wykonawczy (tj. organ odpowiedzialny za wykonanie uchwały) systemu elektronicznego do składania wniosku o udzielenie dotacji oraz w § 4 ust. 8, który zobowiązuje beneficjentów do stosowania wskazanego przez organ wykonawczy systemu elektronicznego do składania informacji o faktycznej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych do dotacji w danym miesiącu, według stanu na pierwszy dzień roboczy danego miesiąca, za który udzielana jest część dotacji przypadająca na dany miesiąc wykroczyła poza zakres upoważnień ustawowych.

Organ stanowiący pozostawił swobodę organowi wykonawczemu poprzez możliwość wskazania dowolnego systemu elektronicznego do składania wniosku o udzielenie dotacji oraz informacji o faktycznej liczbie dzieci (zgodnie z § 4 ust. 2).

Zgodnie z przytoczonym powyżej art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania. W zakresie obowiązku narzuconego w § 2 ust. 3 i § 4 ust. 8 uchwały beneficjent dotacji nie posiada informacji o wymaganym systemie elektronicznym, w tym, jakimi parametrami powinien się cechować, jakie są zasady jego użytkowania (czy beneficjent powinien go nabyć we własnym zakresie, czy otrzyma do niego dostęp, a jeżeli tak, to czy odpłatnie albo nieodpłatnie, jakie są wymagania względem sprzętu komputerowego i jakie są zasady sfinansowania nakładów jego nabycia przez beneficjenta). Z treści uchwały nie wynika, że, jak wskazano w wyjaśnieniach, forma elektroniczna będzie każdorazowo bezpłatnie udostępniana dotowanemu, tylko że system ten będzie wskazany przez dotującego.

Kolegium Izby podnosi, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a więc jej postanowienia winny być formułowane przez Radę w sposób zrozumiały dla adresatów i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (por. WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r., I SA/Op 37/09, CBOSA). W orzecznictwie stwierdza się, że uchwały stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania czytelne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/GD 6/20). Jak podkreślił WSA w Opolu, przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

Kolegium Izby wskazuje, że wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Wprowadzenie do aktu 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 (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16). Wyłącznie organ wskazany w przepisie kompetencyjnym do ustanowienia aktu prawa miejscowego może samodzielnie realizować przyznaną mu kompetencję.

Nie może zatem ani wprost, ani w sposób dorozumiany (poprzez pozostawienie któregoś z zakresów upoważnienia ustawowego niedookreślonym) przekazać tej kompetencji.

W ocenie Kolegium Izby stwierdzone naruszenie prawa ma charakter istotny. Za istotne naruszenie prawa uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805; wyrok WSA we Wrocławiu z 13 kwietnia 2012 r., IV SA/Wr 625/11, LEX nr 1273175). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16 czerwca 2016 r. (I SA/Ol 243/16, LEX nr 2082717) „takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2)”. Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz