



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 2390

UCHWAŁA Nr XII/53/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 22 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w uchwale Nr XVI/34/2025 Rady Miasta Włocławek z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych, placówek i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych z budżetu Miasta Włocławek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji

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 2025 r. poz. 439) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XVI/34/2025 Rady Miasta Włocławek z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych, placówek i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych z budżetu Miasta Włocławek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Uzasadnienie

Rada Miasta Włocławek w dniu 25 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVI/34/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych, placówek i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych z budżetu Miasta Włocławek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 1 kwietnia 2025 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 22 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-XII-9/2025 z dnia 15 kwietnia 2025 r. o terminie posiedzenia Kolegium zawiadomieni zostali Prezydent Miasta Włocławek - Pan Krzysztof Kukucki oraz Przewodnicząca Rady Miasta Włocławek - Pani Ewa Szczepańska. Przedstawiciele jednostki poinformowani zostali również o przysługującym im prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 18 kwietnia 2025 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium.

Jednostka w dniu 18 kwietnia 2025 r. pismem datowanym na dzień 17 kwietnia 2025 r. podpisanym przez Pana Krzysztofa Kukuckiego Prezydenta Miasta Włocławek złożyła pisemne wyjaśnienia.

Jednostka w wyjaśnieniach wskazała, że zapisy uchwały dotyczące wniosku o udzielenie dotacji (§ 2 ust. 1), informacji o faktycznej liczbie uczniów (§ 3 ust. 4) oraz rozliczenia otrzymanej dotacji (§ 3 ust. 11), których przedłożenia w formie wydruku z systemu elektronicznego jednostka żąda zostaną uzupełnione o informację, że wskazany przez organ dotujący system elektroniczny będzie udostępniony nieodpłatnie dla przedszkoli, szkół i placówek. W zakresie dotyczącym zapisów § 2 ust. 2, § 3 ust. 5, § 3 ust. 10 i § 3 ust. 12 jednostka

zapropowała, że nada im nowe brzmienia, których treść została w wyjaśnieniach szczegółowo zaprezentowana. W zakresie pozostałych zakwestionowanych jednostka uznała je za celowe i wniosła o ich pozostawienie.

Przedstawiciele jednostki wzięli udział w posiedzeniu Kolegium. Były to Pani Małgorzata Wojciechowska - Kierownik Referatu Obsługi Finansowej Szkół i Placówek w Wydziale Edukacji, Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Miasta Włocławek oraz Pani Marzena Dyko - Radca Prawny. Obie Panie przedłożyły stosowne pełnomocnictwa udzielone przez Pana Krzysztofa Kukuckiego - Prezydenta Miasta Włocławek.

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

Rada Miasta Włocławek badaną uchwałę podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 12 pkt 11, art. 92 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439).

W § 1 zapisano, że uchwała ustala tryb udzielania, rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Miasta Włocławek dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek 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, a także termin przekazywania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

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 Miasta pozostawiła organowi wykonawczemu swobodę możliwości wskazania dowolnego systemu elektronicznego, z którego wydruk ma stanowić: wniosek o udzielenie dotacji (§ 2 ust. 1), informację o faktycznej liczbie uczniów (§ 3 ust. 4) oraz rozliczenie otrzymanej dotacji (§ 3 ust. 11). Ponadto w § 3 ust. 4 wprowadzono zapis, że „Dane ujęte w informacjach, o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, organ prowadzący rejestruje w systemie elektronicznym wskazanym przez organ dotujący”.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miasta Włocławek dokonując zapisów § 2 ust. 1, który zobowiązuje beneficjentów do stosowania wskazanego przez organ wykonawczy (tj. organ odpowiedzialny za wykonanie uchwały) systemu elektronicznego do składania wniosku o udzielenie dotacji, zapisów § 3 ust. 4, który zobowiązuje beneficjentów do przekazywania danych ujętych w informacjach o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych z zastosowaniem wskazanego przez organ wykonawczy systemu elektronicznego oraz zapisów w § 3 ust. 11, który zobowiązuje beneficjentów do stosowania wskazanego przez organ wykonawczy systemu elektronicznego do składania rozliczenia otrzymanej dotacji pozostawiła w tym zakresie swobodę organowi wykonawczemu poprzez możliwość wskazania dowolnego systemu elektronicznego.

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. 1, § 3 ust. 4 oraz § 3 ust. 11 uchwały beneficjent dotacji nie posiada informacji o wymaganiach systemu elektronicznego, 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 wynika jedynie, że system ten będzie wskazany przez dotującego.

W dalszej kolejności Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Miasta Włocławek:

- w § 2 ust. 2 uchwały odesłała do Biuletynu Informacji Publicznej w zakresie uzyskania wzoru wniosku o udzielenie dotacji,
- w § 3 ust. 10 uchwały odesłała do Biuletynu Informacji Publicznej w zakresie uzyskania wzoru wniosku o wypłatę jednorazowej dotacji na ucznia niebędącego uczniem niepełnosprawnym za uzyskanie świadectwa dojrzałości lub dyplomu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe,
- w § 3 ust. 12 uchwały odesłała do Biuletynu Informacji Publicznej w zakresie uzyskania wzoru rocznego rozliczenia otrzymanej dotacji.

Kolegium wskazuje, że to na organie stanowiącym ciąży obowiązek określenia zakresu danych, które powinny znaleźć się we wnioskach o przyznanie dotacji oraz w jej rozliczeniu. Rada Miasta nie określiła wzorów powyższych dokumentów, poprzestając jedynie na wskazaniu, że zostaną one opublikowane na stronie BIP gminy. W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania naruszają art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Wyłącznie organ stanowiący, w ramach kompetencji do ustalenia trybu udzielania i rozliczania ww. dotacji, jest upoważniony do określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania. Tymczasem na podstawie kwestionowanych zapisów badanej uchwały Rada Miasta faktycznie przeniosła swoje kompetencje na Prezydenta Miasta w podanym zakresie przedmiotowym.

Kolegium podnosi, iż 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, 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 Konstytucja 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.

Podobne stanowisko wyrażone zostało przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w prawomocnym wyroku z dnia 17 czerwca 2014 r. (sygn. akt I SA/Gd 359/14), gdzie Sąd uznając wadliwość postanowień cedujących na wójta gminy obowiązek określenia wzorów wniosku i rozliczeń, stwierdził, że w zakwestionowanych postanowieniach „kontrolowanego aktu doszło do sui generis subdelegacji kompetencji prawotwórczych, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r. OTK ZU 1998, Nr 4, poz. 46; czy też T. Bińczyska-Majewska, glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 7 lipca 1999 r. OSP 2002, Nr 4, poz. 48). Tak jak nie jest dopuszczalne w państwie prawnym zamieszczanie w rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, upoważnienia do podejmowania określonych działań przez inny podmiot i wyposażanie go w kompetencje wykonawcze, tak też nie jest to dopuszczalne w uchwałach organów samorządu terytorialnego. Jeżeli akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa, określa organ właściwy do wydania tego aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści. Regulacja na poziomie aktu wykonawczego nie może przekazywać powierzonych kompetencji innym podmiotom.

Organ stanowiący w § 4 ust. 2 wskazał ponadto, że kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji obejmuje sprawdzenie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanej w informacjach, o których mowa w § 3 ust. 4 oraz prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem o którym mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.

Zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji w sposób kompleksowy reguluje art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Tym samym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji do uregulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Analizując stan faktyczny sprawy, Kolegium Izby zauważyło, że powyższe regulacje nie tylko wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, nadanego Radzie Miasta Włocławek przepisem art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, gdyż nie regulują trybu tylko zakres kontroli, ale również stanowią modyfikację kwestii unormowanej art. 36 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania udzielonych dotacji. W ocenie Kolegium Izby, zawarcie w akcie prawa miejscowego zmodyfikowanych przepisów ustawowych narusza wynikającą z § 118 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) dyrektywę, wprowadzającą zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych oraz art. 94 ustawy zasadniczej, który stanowi, że cyt.: „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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”. Za wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r. (sygn. akt IV SA/Po 977/11), stwierdzić należy iż w świetle dominującego nurtu orzecznictwa sądów administracyjnych powtórzenie przepisów ustawy jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym jako rażące naruszenie prawa. W uzasadnieniu powyższego stanowiska podnosi się w szczególności, że uchwała nie może jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę, i co stanowi przepis powszechnie obowiązujący, gdyż taki zabieg stwarza niebezpieczeństwo interpretacji powtórzonego przepisu wyłącznie w kontekście uchwały, w której go zawarto, co z kolei może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji (ratio legis) ustawodawcy. Wielość powtórzeń powoduje również, że akt prawa miejscowego jest w istocie kopią ustawy i z tego powodu zabieg legislacyjny, w wyniku którego w porządku prawnym funkcjonują dwa akty prawne wprawdzie różnej rangi, ale tej samej treści, należy uznać za zbędny i przez to niedopuszczalny. Powtarzanie zapisów ustawy może wprowadzać w błąd co do tego, czy określona norma stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego, czy też stanowi przepis powszechnie obowiązujący tylko na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, pojawić się mogą istotne wątpliwości, które z norm, i w jakim zakresie, znajdują zastosowanie, gdy w uchwale powtórzona zostanie tylko część regulacji odnoszącej się do danej kwestii, czyli gdy na grunt uchwały przeniesiony zostanie jedynie fragment przepisu ustawy. Przytoczone poglądy znajdują odzwierciedlenie także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 991/17).

Kolegium Izby wskazuje, że art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do regulowania zakresu przeprowadzania kontroli. Ustawodawca w sposób wyraźny ograniczył upoważnienie dla prawodawcy miejscowego do regulowania jedynie trybu przeprowadzania kontroli, a nie jej zakresu. Należy przy tym wykazać różnice pomiędzy pojęciami „zakres” a „tryb”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. U 2/00) stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako cyt.: „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system”. Natomiast termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw. W literaturze wskazuje się, że zakres kontroli to cyt.: „wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). W ocenie Kolegium Izby, zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w sposób kompleksowy regulują przepisy ustawowe, tj. art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Tym samym organ stanowiący jst nie posiada kompetencji do uregulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Rada Miasta wskazała w § 7 ust. 1, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kontrolujący, w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu lub wpływu wyjaśnień, o których mowa w § 6 ust. 6, sporządza wystąpienie pokontrolne kierowane do organu prowadzącego, zawierające m.in.: „kwotę dotacji podlegającą zwrotowi wraz z tytułem jej zwrotu oraz pouczenie o możliwości pisemnego jej uznania i zwrotu do budżetu Gminy Miasto Włocławek na wskazany rachunek bankowy” (§ 7 ust. 1 pkt 2).

W ocenie Kolegium Izby zapis tego paragrafu wykracza poza pojęcie „tryb kontroli”. Zapisy dotyczące zasad zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz zwrotu dotacji, uregulowane są kompleksowo w art. 251 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), które precyzyjnie określają zasady, terminy i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym Radzie Miasta nie przysługuje prawo regulowania w akcie prawa miejscowego kwestii dotyczących zwrotu udzielonych dotacji, z uwagi na uregulowanie tej materii w akcie rangi ustawowej (patrz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. sygn. akt III/SA/Wr 204/08). Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o finansach publicznych kwoty dotacji podlegające zwrotowi stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym i w odniesieniu do tych należności burmistrz wydaje decyzję administracyjną, na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Kolegium wystąpienie pokontrolne nie może zastępować wydania decyzji.

W uchwale Rada Miasta Włocławek wskazała w § 7 ust. 5 zapis: „Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzone zostanie, że dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi do budżetu Miasta na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”.

Kolegium Izby stwierdziło, że uwarunkowanie zwrotu dotacji od wyniku przeprowadzonej kontroli nie tylko wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, nadanego Radzie Miasta Włocławek przepisem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ale również stanowi nieuprawnioną modyfikację obowiązujących w tym zakresie przepisów. Kolegium Izby, podobnie jak wcześniej w stosunku do zapisów § 7 ust. 1 pkt 2, wskazuje, że zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego regulują przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), a powołany w podstawie prawnej przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie stanowi podstawy do określania przez organ stanowiący zasad i trybu zwrotu dotacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, publ. ONSA 1993/2/44; wyrok NSA OZ we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17).

Kolegium wskazuje także, że Rada Miasta Włocławek w § 3 ust. 5 przyjęła zapis, że „Informacja o faktycznej liczbie uczniów dostępna jest w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Włocławek”. W ocenie Kolegium brak jest uzasadnienia dla podania w BIP danych o faktycznej liczbie uczniów. Nie ma to związku z trybem udzielania dotacji wobec czego wykracza poza delegację ustawową.

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 naruszenia prawa mają 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.

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
Maciej Słomiński