



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 2392

UCHWAŁA Nr XII/57/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 22 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr VIII/60/25 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Łabiszyn dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka 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 2025 r. poz. 439) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/60/25 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Łabiszyn dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego w części dotyczącej § 5 ust. 4 oraz § 9 ust. 1 w zakresie słów „wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Łabiszynie w dniu 19 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr VIII/60/25 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Łabiszyn dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 24 marca 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 z dnia 15 kwietnia 2025 r., znak: RIO-KA-4010-XII-6/2025, Pan Jacek Idzi Kaczmarek - Burmistrz Łabiszyna oraz Pan Maciej Banaś - Przewodniczący Rady Miejskiej w Łabiszynie zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowani o prawie uczestnictwa w posiedzeniu, a także o możliwości złożenia pisemnych wyjaśnień w sprawie. Władze Gminy nie skorzystały z powyższych uprawnień.

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

Rada Miejska w Łabiszynie badaną uchwałę 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 i 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439).

W § 1 ust. 1 uchwały wskazano, iż ustala się tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Łabiszyn dla publicznych oraz niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek, dla których Gmina Łabiszyn nie jest organem prowadzącym.

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.

Uchwałodawca w § 5 ust. 4 badanej uchwały zawarł zapis o treści: "organ dotujący ma prawo żądania wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie złożonych rozliczeń oraz korekt tych rozliczeń", który w ocenie Kolegium Izby pozostawia swobodę organowi wykonawczemu w ustaleniu zakresu oczekiwanych informacji dotyczących wykorzystania dotacji poprzez umożliwienie żądania nieokreślonych informacji i wyjaśnień, co wykracza poza zakres upoważnień ustawowych. 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. Przyjęte przez Radę zapisy, dotyczące dodatkowych informacji i wyjaśnień, pozostawiają katalog otwartym, co powoduje, że podmiot otrzymujący dotację nie wie jakie dodatkowe informacje i wyjaśnienia mogą być od niego wymagane. W orzecznictwie stwierdza się, że uchwały stanowiące 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).

Ponadto, w § 9 ust. 1 badanej uchwały wprowadzono zapis o treści: "w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji przysługującej kontrolowanemu podmiotowi, Burmistrz Łabiszyna w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu albo od dnia wpływu wyjaśnień lub zastrzeżeń, o których mowa w § 8 ust. 3, kieruje do kontrolowanego podmiotu wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji". Zapis niniejszego paragrafu w zakresie słów „wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji” w ocenie Kolegium wykracza poza pojęcie „tryb kontroli”. W związku z tym § 9 ust. 1 w tej części uznać należy za przekraczający delegację ustawową. Regulacje w zakresie zwrotu niewykorzystanej części dotacji oraz dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości zawarte są 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 Miejskiej nie przysługuje prawo regulowania w akcie prawa miejscowego kwestii dotyczących zwrotu udzielonych dotacji, z uwagi na uregulowanie tej materii w akcie rangi ustawowej (por. 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 wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa wydaje decyzję administracyjną, na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Zdaniem Kolegium wystąpienie pokontrolne nie może zastępować wydania decyzji.

Kolegium Izby wskazuje, że wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Choć organy jednostek samorządu terytorialnego mają szeroki oraz konstytucyjnie zagwarantowany i sądowo chroniony zakres samodzielności, to w dziedzinie finansów publicznych organy te mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami. Cytując za orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r. K 1/96 - OTK 1997 Nr 1, poz. 29 należy stwierdzić, że "w ramach gospodarki

finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. (...) Znajdujemy się bowiem na gruncie prawa publicznego - gdzie obowiązuje zasada, iż dozwolone jest to, na co ustawa zezwala".

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (lub ich części) zaliczyć należy m.in. naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał i podstawy prawnej podejmowania uchwał (tak np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). 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).

Stwierdzona wadliwość aktu prawa miejscowego nie przesądza każdorazowo o konieczności stwierdzenia jego nieważności w całości. Stąd wystarczającym w ocenie Kolegium było stwierdzenie nieważności wyłącznie wadliwych regulacji.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji 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
Maciej Słomiński