



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 13 maja 2025 r.

Poz. 2490

UCHWAŁA Nr XIII/61/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w BYDGOSZCZY

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XIII/78/2025 Rady Miejskiej w Kamieniu Krajeńskim z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Kamień Krajeński oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania oraz wskazania, że badana uchwała została podjęta z naruszeniem prawa

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 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w związku z § 6 i § 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), 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:

§ 1. Stwierdza nieważność uchwały Nr XIII/78/2025 Rady Miejskiej w Kamieniu Krajeńskim z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Kamień Krajeński oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania w części dotyczącej § 5 ust. 3 uchwały.

§ 2. Wskazuje, że badana uchwała została podjęta z naruszeniem prawa polegającym na braku zgodności między zapisem § 5 ust. 2 uchwały, a treścią załącznika nr 4 do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Kamieniu Krajeńskim w dniu 27 marca 2025 r., działając 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 2025 r. poz. 439) - dalej również „ufzo”, podjęła uchwałę Nr XIII/78/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Kamień Krajeński oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 1 kwietnia 2025 r.

Wstępne badanie wskazało na:

- brak zgodności między zapisem § 5 ust. 2 uchwały, a treścią załącznika nr 4 do uchwały. Wzór rozliczenia nie przewiduje rubryk pozwalających na wyszczególnienie kwot na poszczególne rodzaje wydatków, o których mowa w art. 35 ust. 1 ufzo;

- pozostawienie swobody organowi wykonawczemu w ustaleniu zakresu oczekiwanych informacji dotyczących wykorzystania dotacji poprzez umożliwienie żądania nieokreślonych informacji i wyjaśnień w § 5 ust. 3 uchwały, co wykracza poza zakres upoważnień ustawowych.

Uchwała była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 30 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 2 kwietnia 2025 r., znak: RIO-KA-4010-XIII-4/2025, Pani Natalia Marciniak - Burmistrz Kamienia Krajeńskiego oraz Pani Anna Hałasowska - Przewodnicząca Rady Miejskiej w Kamieniu Krajeńskim zostały zawiadomione o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowane o prawie uczestnictwa w posiedzeniu, a także o możliwości złożenia pisemnych wyjaśnień w sprawie. Pismem znak DY.020.1.2025 z dnia 25 kwietnia 2025 r. Burmistrz Kamienia Krajeńskiego przekazała opinię prawną, sporządzoną na zlecenie Miejsko Gminnego Zespołu Usług Oświatowych w Kamieniu Krajeńskim i odnoszącą się do naruszeń wskazanych w zawiadomieniu o posiedzeniu Kolegium. Jak wskazano - niniejsza opinia zawiera stanowisko Burmistrza Kamienia Krajeńskiego dotyczące zgodności zapisów uchwały z obowiązującymi przepisami prawa. W ocenie opiniującej konstrukcja załącznika nr 4 pozwala na prawidłowe rozliczenie dotacji i weryfikację, czy środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 35 ust. 1, 4 i 5 ufo, zaś możliwość żądania wyjaśnień i dodatkowych informacji przez organ dotujący umożliwia wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości w zakresie złożonego rozliczenia i uniknięcie konieczności wszczynania postępowania kontrolnego gdy wystarczające są dodatkowe wyjaśnienia oraz ma charakter pomocniczy wobec obowiązku rozliczenia dotacji.

Władze Gminy nie skorzystały z prawa uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium.

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

W § 1 badanej uchwały określono, że niniejszą uchwałą ustala się tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla niepublicznych przedszkoli, dla których Gmina Kamień Krajeński nie jest organem prowadzącym.

Na podstawie art. 38 ust. 1 ufo 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 Kamieniu Krajeńskim w § 5 ust. 3 badanej uchwały określiła, cyt.: Burmistrz Kamienia Krajeńskiego ma prawo żądać wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie złożonych rozliczeń oraz korekt tych rozliczeń. Powyższe 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 pozostawiają katalog żądanych informacji i wyjaśnień otwartym, co powoduje, że podmiot otrzymujący dotację nie wie jakie dodatkowe informacje i wyjaśnienia mogą być od niego wymagane.

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 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). 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.

Wskazując powyższe Kolegium nadmienia jednocześnie, że wadliwość aktu prawa miejscowego nie przesądza każdorazowo o konieczności stwierdzenia jego nieważności w całości. Stąd wystarczającym było stwierdzenie nieważności wyłącznie wadliwej regulacji.

Ponadto, zgodnie z brzmieniem § 5 ust. 1 badanej uchwały: Organ prowadzący niepubliczne przedszkole do dnia 20 stycznia roku następującego po roku, na który udzielona została dotacja, sporządza roczne rozliczenie wykorzystania otrzymanej dotacji, według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do niniejszej uchwały. Z kolei w § 5 ust. 2 uchwały określono: Rozliczenie wykorzystania dotacji, o którym mowa w ust. 1, zawiera wyszczególnienie kwot na poszczególne rodzaje wydatków, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a także kwot wydatków przeznaczonych na realizację zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego oraz na organizację zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, zgodnie z art. 35 ust. 4 i 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Analiza załącznika Nr 4 wykazała, że we wzorze rozliczenia nie przewidziano podziału na poszczególne rodzaje wydatków, a takiej szczegółowości wymaga organ stanowiący od beneficjenta dotacji, zgodnie z treścią przywołanego § 5 ust. 2 uchwały.

Na podstawie art. 35 ust. 1 ufoz dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań placówek wychowania przedszkolnego, szkół lub placówek w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, z tym że dotacja, o której mowa w art. 29a ust. 1 i 2, jest przeznaczona na realizację zadań, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 117 ust. 5 ustawy - Prawo oświatowe. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:

- 1) pokrycie wydatków bieżących placówki wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, w tym na:
 - a) roczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy o pracę w przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce w przeliczeniu na maksymalny wymiar czasu pracy - w wysokości nieprzekraczającej:
 - 250% 12-krotnego średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego, o którym mowa w art. 30 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2024 r. poz. 986 i 1871) - w przypadku publicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz niepublicznych przedszkoli, o których mowa w art. 17 ust. 1, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych, o których mowa w art. 19 ust. 1, i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1,
 - 150% 12-krotnego średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego, o którym mowa w art. 30 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela - w przypadku niepublicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego niewymienionych w tiret pierwszym, oraz niepublicznych szkół i placówek,
 - aa) roczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej w publicznym lub niepublicznym przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce oraz osoby fizycznej prowadzącej publiczne lub niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego - w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kwot określonych w lit. a,

- b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, oraz zadania, o którym mowa w art. 83 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1210 i 1544),
- 2) pokrycie wydatków na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących:
- a) książki i inne zbiory biblioteczne,
 - b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach,
 - c) sprzęt rekreacyjny i sportowy dla dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych,
 - d) meble,
 - e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości określonej zgodnie z art. 16f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości w momencie oddania do używania.

Skoro więc uchwałodawca wymaga w § 5 ust. 2 badanej uchwały aby rozliczenie, którego wzór stanowi załącznik Nr 4 do uchwały, zawierało wyszczególnienie kwot na poszczególne rodzaje wydatków, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy, to konsekwentnie konstrukcja wzoru rozliczenia powinna przewidywać rubryki pozwalające na sporządzenie ewidencji wydatków w wymaganej przez organ stanowiący szczegółowości, tj. na poszczególne rodzaje wydatków, o których mowa w art. 35 ust. 1 ufo.

Zgodnie z wymogiem § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) i w myśl zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Niniejszy wymóg, na podstawie § 143 załącznika do ww. rozporządzenia, ma zastosowanie także do projektów aktów prawa miejscowego.

Rozbieżność pomiędzy literalnym brzmieniem § 5 ust. 2 uchwały, a konstrukcją tabeli zestawienia wydatków załącznika Nr 4 stanowi o niecałkowitym zrealizowaniu powyższych zasad przez badany akt prawa miejscowego.

Wskazując powyższe, Kolegium podziela jednocześnie pogląd, że konstrukcja załącznika pozwala na prawidłowe rozliczenie dotacji. Niespójność nie jest również istotna na tyle, aby powodować nieważność badanego aktu lub jego części, a wystarczającym jest jedynie wskazanie naruszenia ww. przepisów prawa. Niemniej organ nadzoru zwraca uwagę na potrzebę konstruowania aktów prawnych, w szczególności aktów prawa miejscowego, ze swej natury skierowanych do szerokiego grona adresatów, zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, w tym unikając rozbieżności pomiędzy treścią normatywną uchwały, a załącznikami.

Mając na względzie wskazaną argumentację, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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