



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 1695

Uchwała Nr 080/g127/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 17 kwietnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 439) oraz § 115 w zw. § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XI/109/2025 Rady Miasta Starogard Gdański z dnia 12 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, dla których Gmina Miejska Starogard Gdański jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

orzeka nieważność badanej uchwały w części:

—§ 3 ust. 3,

—§ 4 ust. 3 i

—§ 5 ust. 2.

UZASADNIENIE

W dniu 21 marca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XI/109/2025 Rady Miasta Starogard Gdański z dnia 12 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, dla których Gmina Miejska Starogard Gdański jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, zaś w dniu 17 kwietnia 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Podejmując badaną uchwałę Rada Miasta Starogard Gdański powołała się w podstawie prawnej na przepisy art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W badanej uchwale Rada Miasta określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Miejskiej Starogard Gdański dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Starogard Gdański,

dla których Gmina Miejska Starogard Gdański jest organem rejestrującym, a także tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 3 ust. 3 badanej uchwały zawarto następujące postanowienie: *"Wzór wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust. 2, dla każdego typu jednostki dotowanej zostanie określony zarządzeniem Prezydenta Miasta Starogard Gdański."*

Natomiast w § 4 ust. 3 badanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *"Aktualny wzór miesięcznej informacji dla każdego typu i rodzaju jednostki dotowanej dostosowanej do wag i wskaźników obowiązujących w roku dotowania zostanie określony zarządzeniem Prezydenta Miasta Starogard Gdański."*

Ponadto w § 5 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, że: *"Wzór rozliczenia, o którym mowa w ust. 1 zostanie określony zarządzeniem Prezydenta Miasta Starogard Gdański."*

Dodatkowo Kolegium tut. Izby ustaliło, że Rada Miasta Starogard Gdański, co prawda, określiła elementy (zakres danych), które powinny być zawarte w poszczególnych dokumentach, jednakże nie określiła ich wzorów. Ponadto, jak wskazano wyżej, Rada Miasta postanowiła, że wzór wniosku o udzielenie dotacji, wzór miesięcznej informacji i wzór wniosku rozliczenia jej wykorzystania określi Prezydent Miasta Starogard Gdański.

W kontekście powyższych ustaleń, w ocenie organu nadzoru, zacytowane wyżej postanowienia zawarte w § 3 ust. 3, § 4 ust. 3 i § 5 ust. 2 badanej uchwały naruszają art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w myśl którego: *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.*

Z powyższych regulacji wynika, że to 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, miesięcznej informacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, przez co należy rozumieć także określenie wymienionych wzorów dokumentów.

Tymczasem na podstawie kwestionowanych zapisów badanej uchwały Rada Miasta faktycznie przeniosła swoje kompetencje na Prezydenta Miasta Starogard Gdański w zakresie ustalenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji, wzoru wniosku miesięcznej informacji i wzoru wniosku rozliczenia jej wykorzystania, bowiem nie określiła konkretnych wzorów tych dokumentów, a jedynie ustaliła, że powyższe wzory zostaną określone zarządzeniem Prezydenta Miasta Starogard Gdański. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym to wójt wykonuje uchwały rady gminy i określa sposób ich wykonywania, a zatem to ten organ będzie ostatecznie odpowiadał za ustalenie zakresu danych wskazanych w powyższych wzorach wniosku, informacji i rozliczenia dotacji.

Powyższe oznacza, że Prezydent Miasta Starogard Gdański *de facto* może dowolnie rozstrzygać o zakresie danych, które winny przyjąć formę załączników do uchwały, skoro organ stanowiący zawarł wyżej cytowane postanowienia w treści § 3 ust. 3, § 4 ust. 3 i § 5 ust. 2 badanej uchwały. Zatem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wskazuje, że na podstawie

przywołanych wyżej przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, brak jest ustawowej delegacji umożliwiającej sędowanie na organ wykonawczy określenia wymienionych wyżej wzorów wniosków. Powyższe może powodować bowiem nieuzasadnioną dowolność w kształtowaniu zakresu danych w wymienionych dokumentach, co stoi w sprzeczności z regulacjami ustawowymi, zgodnie z którymi to rada gminy ustala tryb udzielania i rozliczania ww. dotacji, a więc w sposób niebudzący wątpliwości winna postanowić o kształcie wzorów wniosków i rozliczeń. Jak wspomniano wyżej uchwalenie przez Radę Miejską kwestionowanych postanowień może doprowadzić do sytuacji pozostawienia swego rodzaju dowolności organowi wykonawczemu oraz nie stanowi pełnej realizacji delegacji ustawowej określonej w wyżej powołanym przepisie prawa.

Z uwagi na powyższe 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 art. 7 Konstytucji 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 zatem do sui generis subdelegacji kompetencji prawotwórczych, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46; czy też T. Bińczycka-Majewska, glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 7 lipca 1999 r., III RN 25/99, 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."*

W wyroku tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku potwierdził także, że: *"art. 90 ust. 4 u.s.o. upoważniając organ stanowiący do określenia trybu udzielenia dotacji nie upoważnił go do przekazania tych kompetencji organowi wykonawczemu. Organowi stanowiącemu nie wolno udzielić subdelegacji na rzecz organu wykonawczego, przez przeniesienia na ten ostatni organ kompetencji do uregulowania zarządzeniem określonych kwestii dotyczących zagadnień wspomnianych w art. 90 ust. 4 u.s.o. W ocenie Sądu wzór specjalnego formularza powinien stanowić część uchwały, która nakłada na podmioty obowiązek jego złożenia. Kompetencja do określenia wzoru formularza wniosku bądź sprawozdania wypływa z art. 90 ust. 4 u.s.o. i w związku z tym przynależy wyłącznie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego."*

Powyższe orzeczenie (utrzymane w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2016 r. - sygn. akt II GSK 2412/14) zostało wydane na podstawie poprzedniego stanu prawnego, jednakże pozostaje aktualne również w odniesieniu do zapisów będących przedmiotem niniejszej uchwały z uwagi na zbliżony zakres przepisów kompetencyjnych.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (vide: art. 7 Konstytucji RP).

Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: *"Jeżeli prawo miałoby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa."* Z orzecznictwa sądowego wynika zatem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

W podsumowaniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że: *"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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia."* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium stwierdziło nieważność postanowień § 3 ust. 3, § 4 ust. 3 oraz § 5 ust. 2 badanej uchwały z powodu wykroczenia poza delegację ustawową określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby wskazuje, że jeżeli wolą organu stanowiącego jest, aby w procedurze składania: wniosków o udzielenie dotacji, miesięcznych informacji składanych przez dotowane jednostki oraz rozliczeń wykorzystania dotacji, obowiązywały określone formularze tych dokumentów, konieczne jest określenie tych wzorów w drodze uchwały przez Radę Miasta

Starogard Gdański. Ponadto weryfikacji lub doprecyzowania wymaga § 6 ust. 2 badanej uchwały w zakresie odwołania do rozliczenia wykorzystania dotacji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku