



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 1122

Uchwała Nr 058/g123/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 20 marca 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 oraz 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. 36 ust. 2 i 3 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.) 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 XIV/3/2025 Rady Miasta Puck z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

orzeka nieważność badanej uchwały w części: § 3 ust. 3, § 4 ust. 3 oraz § 8 ust. 5 w zakresie słowa: „niezwłocznego”.

UZASADNIENIE

W dniu 27 lutego 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIV/3/2025 Rady Miasta Puck z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, zaś w dniu 20 marca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

W badanej uchwale Rada Miasta określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu gminy miasta Puck dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie miasta Puck przez osoby prawne inne niż gmina miasta Puck oraz osoby fizyczne, a także tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

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

Kolegium Izby stwierdziło, że w § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Puck ustaliła elementy odpowiednio - wniosku o udzielenie dotacji oraz informacji miesięcznej

składanej w ramach rozliczenia dotacji. Natomiast w dalszych postanowieniach uchwały określono, że:

- *"Wzór wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust. 2, dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Puck." (§ 3 ust. 3),*

- *"Aktualne wzory miesięcznej informacji dla każdego typu i rodzaju jednostki dotowanej dostosowane do wag i wskaźników obowiązujących w roku dotowania publikowane są w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Puck." (§ 4 ust. 3).*

Dodatkowo Kolegium Izby ustaliło, że Rada Miasta w badanej uchwale nie określiła wzorów powyższych dokumentów, poprzestając jedynie na wskazaniu, że zostaną one opublikowane na stronie BIP miasta.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania zawarte w § 3 ust. 3 i § 4 ust. 3 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 wspomaganie 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 istoty cytowanej regulacji wynika, że to wyłącznie rada gminy jest upoważniona do określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, przez co należy rozumieć także określenie wspomnianych wzorów dokumentów. Tymczasem na podstawie kwestionowanych zapisów badanej uchwały Rada Miasta faktycznie przeniosła swoje kompetencje na Burmistrza Miasta w podanym zakresie przedmiotowym. 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.

Powyższe oznacza, że Burmistrz Miasta *de facto* może dowolnie rozstrzygać o treści informacji, która winna przyjąć formę załączników do uchwały. 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 [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 wyroku z dnia 17 czerwca 2014 r. 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."*

Orzeczenie powyższe 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.

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

Ponadto § 8 ust. 5 badanej uchwały Rada Miasta zawarła zapis o treści: *„Organ prowadzący placówkę wychowania przedszkolnego lub szkołę jest zobowiązany do zapewnienia kontrolerom warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów, terminowego udzielania wyjaśnień oraz do udostępnienia oddzielnego pomieszczenia umożliwiającego sprawne przeprowadzenie czynności kontrolnych."*

W ocenie Kolegium tut. Izby zapis § 8 ust. 5 badanej uchwały w zakresie słowa „niezwłocznego” w sposób istotny narusza postanowienia art. 38 ust. 1 oraz art. 36 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z art. 38 ust. 1 przywołanej ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji (dla placówek oświatowych), o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 ww. ustawy, 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 ww. ustawy, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Natomiast w art. 36 ust. 2 tej ustawy wskazano, że osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26. ust. 2 ustawy - także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 oraz ich weryfikacji. Z kolei zgodnie z art. 36 ust. 3 ww. ustawy przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

Z powyższych przepisów wynika, że ustawodawca określił w akcie prawnym rangi ustawowej, jakie uprawnienia posiadają organy dotujące i osoby przeprowadzające kontrolę dotowanych placówek oświatowych. W ocenie Kolegium tut. Izby modyfikacja i uzupełnianie zapisów ustawy w sposób, który prowadzi do zmiany określonych w ustawie uprawnień organu dotującego i kontrolerów oraz obowiązków podmiotów kontrolowanych nie znajduje podstaw prawnych. Ustawodawca nie przewidział w szczególności uprawnienia do żądania od kontrolowanej placówki „niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów”.

Ponadto 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.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zauważa, że, 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).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

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

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

