



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 1 kwietnia 2025 r.

Poz. 1314

Uchwała Nr 054/p213/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 z późn. zm.), 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 i art. 38 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 po. 754 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XII/158/25 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Słupska dla szkół i placówek funkcjonujących na terenie miasta Słupska prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne, niż miasto Słupsk oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

orzeka nieważność § 7 ust. 2 badanej uchwały w zakresie słów: "w szczególności".

UZASADNIENIE

W dniu 28 lutego 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XII/158/25 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta Słupska dla szkół i placówek funkcjonujących na terenie miasta Słupska prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne, niż miasto Słupsk oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, natomiast w dniu 20 marca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Słupsku ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu miast dla szkół i placówek funkcjonujących na terenie miasta Słupska, prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne, niż miasto Słupsk, a także ustaliła tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

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

W § 7 ust. 1 i 2 badanej uchwały postanowiono, że:

"1. Upoważnieni przez Prezydenta Miasta Słupska pracownicy Urzędu Miejskiego w Słupsku mogą dokonywać kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych placówkom, w zakresie określonym w ust. 2.

2. Kontrola, o której mowa w ust. 1, obejmuje w szczególności:

1) zgodność danych wykazywanych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznych informacjach o faktycznej liczbie uczniów/wychowanków oraz w rozliczeniach wykorzystania dotacji, ze stanem faktycznym;

2) sprawdzenie prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem określonym 35 ustawy".

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania zawarte w § 7 ust. 2 badanej uchwały naruszają postanowienia art. 36 oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W myśl art. 38 ust. 1 ww. ustawy: *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.*

Kolegium tut. Izby wskazuje ponadto, że **zakres kontroli** prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oraz uprawnienia osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli zostały określone w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym: *Organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, a 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 - także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji.*

Zdaniem Kolegium tut. Izby użyte w postanowieniu § 7 ust. 2 badanej uchwały wyrażenie "w szczególności" odnosi się do zakresu kontroli, który wynika z art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Stanowienie o przedmiocie kontroli, zwłaszcza niedookreślone, poprzez użycie słowa „w szczególności”, w ocenie Kolegium, wykracza poza zakres kompetencji przyznanych radzie i pozostawia swobodę zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Kolegium tut. Izby wskazuje, że formułowane w uchwale pojęcia nie mogą stwarzać możliwości luzu interpretacyjnego dla wykonujących i stosujących uchwałę. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

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 z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) 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 z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U.

z 2016 r. poz. 283), 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 bowiem, 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 dnia 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 dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

Z wyżej wskazanych przyczyn, w tym w szczególności z powodu niewłaściwego wypełnienia delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały, Kolegium tut. Izby orzekło jej nieważność we wskazanym zakresie przedmiotowym.

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

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