



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 1 kwietnia 2025 r.

Poz. 1315

Uchwała Nr 060/g118/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. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: 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 XII/96/25 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 3 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych niepublicznym szkołom podstawowym i placówkom wychowania przedszkolnego

orzeka nieważność badanej uchwały w części:

- § 3 ust. 4 w zakresie słów: "w szczególności",
- § 4 ust. 3 w zakresie słów: "w szczególności",
- § 5 ust. 4 w zakresie słów: "w szczególności".

UZASADNIENIE

W dniu 4 marca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XII/96/25 Rady Miejskiej w Kwidzynie z dnia 3 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych niepublicznym szkołom podstawowym i placówkom wychowania przedszkolnego, zaś w dniu 3 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 Miejska w Kwidzynie powołała się w podstawie prawnej na przepisy art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W badanej uchwale Rada Miejska ustaliła określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych niepublicznym szkołom podstawowym i placówkom wychowania przedszkolnego.

Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 3 ust. 4 uchwały zawarto następujące postanowienia:
"Wniosek, o którym mowa w ust. 2 zawiera, w szczególności:

- 1) dane identyfikacyjne organu prowadzącego;*
- 2) dane identyfikacyjne jednostki dotowanej;*
- 3) informację o planowanej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju;*
- 4) informację o planowanej liczbie uczniów niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, w tym liczbie uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego ze wskazaniem rodzaju niepełnosprawności oraz formy kształcenia tych uczniów odpowiednio w oddziale ogólnym, integracyjnym lub specjalnym, liczbie uczniów niebędących mieszkańcami miasta Kwidzyna, objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat ale nie są uczniami niepełnosprawnymi;*
- 5) informację o planowanej liczbie uczniów niepublicznej szkoły podstawowej w podzielona grupy wiekowe, w tym liczbie uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego ze wskazaniem rodzaju niepełnosprawności, oraz formy kształcenia tych uczniów odpowiednio w oddziale ogólnym, integracyjnym lub specjalnym, liczbie uczniów korzystających z dodatkowej bezpłatnej nauki języka polskiego, liczbie uczniów w oddziałach przygotowawczych, sportowych, mistrzostwa sportowego;"*

Natomiast w § 4 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że:

"Miesięczna informacja, o której mowa w ust. 1 zawiera, w szczególności:

- 1) dane identyfikacyjne organu prowadzącego;*
- 2) dane identyfikacyjne jednostki dotowanej;*
- 3) informację o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju;*
- 4) informację o liczbie uczniów wychowania przedszkolnego, w tym liczbie uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego ze wskazaniem rodzaju niepełnosprawności oraz formy kształcenia tych uczniów odpowiednio w oddziale ogólnym, integracyjnym lub specjalnym, liczbie uczniów niebędących mieszkańcami Miasta Kwidzyna, objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat ale nie są uczniami niepełnosprawnymi;*
- 5) informację o planowanej liczbie uczniów szkoły podstawowej w podziale na grupy wiekowe, w tym liczbie uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego ze wskazaniem rodzaju niepełnosprawności, oraz formy kształcenia tych uczniów odpowiednio w oddziale ogólnym, integracyjnym lub specjalnym, liczbie uczniów korzystających z dodatkowej nauki bezpłatnej nauki języka polskiego, liczbie uczniów w oddziałach przygotowawczych, sportowych, mistrzostwa sportowego."*

Ponadto w § 5 ust. 4 badanej uchwały postanowiono, że:

"Rozliczenie wykorzystania dotacji zawiera, w szczególności:

- 1) dane identyfikacyjne organu prowadzącego;*
- 2) dane identyfikacyjne jednostki dotowanej;*
- 3) kwotę otrzymanej dotacji, kwotę wykorzystanej dotacji oraz kwotę niewykorzystanej dotacji, podlegającej zwrotowi w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych;*
- 4) zestawienie dowodów księgowych wraz z numerem w ewidencji księgowej, datę wystawienia dowodu księgowego, datę zapłaty, opis wydatku, kwotę ogółem oraz kwotę wydatku z dotacji wraz z przyporządkowaniem do kategorii wymienionych w art. 35 ustawy, tj.:*

a) wydatków poniesionych z dotacji na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, zgodnie z art. 35 ust.1 pkt 1 lit. a i lit. aa ustawy, w tym wskazanie kwoty tych wydatków poniesionych w związku z organizacją kształcenia specjalnego,

b) wydatków poniesionych z dotacji związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy, w tym wskazanie kwoty tych wydatków poniesionych w związku z organizacją kształcenia specjalnego,

c) wydatków poniesionych z dotacji na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wymienionych w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy, w tym wskazanie kwoty tych wydatków poniesionych w związku z organizacją kształcenia specjalnego,

d) wydatków poniesionych z dotacji na inne niż określone w lit. a – c wydatki bieżące, w tym wskazanie kwoty tych wydatków poniesionych w związku z organizacją kształcenia specjalnego;"

Dodatkowo Kolegium tut. Izby ustaliło, że Rada Miejska w badanej uchwale nie określiła wzorów powyższych dokumentów, poprzestając jedynie na określeniu ich ram w powyższy sposób.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania zawarte w § 3 ust. 4 i § 4 ust. 3 i § 5 ust. 4 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 rada gminy, w ramach kompetencji do ustalenia trybu udzielania i rozliczania ww. dotacji, jest zobowiązana do określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, przez co należy rozumieć jednoznaczne i niebudzące wątpliwości określenie stałych elementów (zakresu danych) wyżej wymienionych dokumentów, bądź określenie wymienionych wzorów dokumentów.

Zatem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wskazuje, że na podstawie przywołanych wyżej przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, brak jest ustawowej delegacji umożliwiającej pozostawienie swobody przy określaniu zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji i w rozliczeniu jej wykorzystania. 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 jednoznaczny winna postanowić o zakresie elementów we wszystkich wzorach wniosków i rozliczeń. Uchwalenie przez Radę Miejską postanowień o niedookreślonej treści powoduje dowolność w żądaniu od potencjalnego beneficjenta dotacji nieokreślonych w sposób jednoznaczny w uchwale dokumentów oraz informacji.

Zdaniem tut. Kolegium takie działanie prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz.483 z późn. zm.), a także do naruszenia zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wynikającej z art. 7 Konstytucji RP. W ocenie tut. Kolegium dowolność w żądaniu od potencjalnego beneficjenta dotacji nieokreślonych w uchwale dokumentów, czy też informacji może również skutkować nieuprawnionym różnicowaniem

podmiotów ubiegających się o udzielenie dotacji, a tym samym prowadzić do naruszenia przepisów art. 43 ustawy o finansach publicznych gwarantujących prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

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).

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