



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 8 kwietnia 2025 r.

Poz. 1448

Uchwała Nr 067/g217/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 3 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. 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 związku 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) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr VIII/135/2025 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 7 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

orzeka nieważność badanej uchwały w części:

- § 3 ust. 4,
- § 4 ust. 4 i
- § 7 ust. 7.

UZASADNIENIE

W dniu 18 marca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr VIII/135/2025 Rady Gminy w Chojnicach z dnia 7 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, natomiast 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.

Kolegium tut. Izby stwierdziło, że § 3 ust. 2, § 4 ust. 2 oraz § 6 i § 7 ust. 1 - 2 badanej uchwały Rada Gminy w Chojnicach ustaliła elementy odpowiednio: wniosku o udzielenie dotacji, informacji miesięcznej oraz rocznego rozliczenia wykorzystania 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 Gminnego Zespołu Oświaty w Chojnicach.*" (§ 3 ust. 4),

— "*Aktualne wzory informacji miesięcznej obowiązujące w roku dotowania publikowane są w biuletynie informacji publicznej Gminnego Zespołu Oświaty w Chojnicach.*" (§ 4 ust. 4),

— "*Wzór rozliczenia dotacji, o którym mowa w ust. 1, dostępny jest w biuletynie informacji publicznej Gminnego Zespołu Oświaty w Chojnicach.*" (§ 7 ust. 7).

Dodatkowo Kolegium Izby ustaliło, że Rada Gminy w badanej uchwale nie określiła wzorów powyższych dokumentów, poprzestając jedynie na wskazaniu, że zostaną one opublikowane na stronie BIP Gminnego Zespołu Oświaty w Chojnicach.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania zawarte w § 3 ust. 4, § 4 ust. 4 i § 7 ust. 7 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 istoty cytowanej regulacji wynika, że to wyłącznie rada gminy, w ramach kompetencji do ustalenia trybu udzielania i rozliczania ww. dotacji, 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.

Ustalając w cytowanych regulacjach, że w ramach trybu udzielania i rozliczania dotacji obowiązywać będą placówki oświatowe konkretne wzory tych dokumentów, przy jednoczesnym nieokreśleniu tych formularzy w badanej uchwale, Rada Gminy faktycznie przeniosła swoje kompetencje na Wójta Gminy 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, a zatem to ten organ będzie ostatecznie odpowiadał za ustalenie zakresu danych wskazanych wzorów.

Powyższe oznacza, że Wójt *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, 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 ww. 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło nieważność postanowienia § 3 ust. 4, § 4 ust. 4 i § 7 ust. 7 badanej uchwały z powodu wykroczenia poza delegację ustawową określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

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 RP 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.

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 Gminy w Chojnicach.

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