



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 8 kwietnia 2025 r.

Poz. 1449

### **Uchwała Nr 068/g125/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 § 6 i § 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 XIII/134/2025 Rady Miejskiej Rumi z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji szkołom i placówkom wychowania przedszkolnego, dla których Gmina Miejska Rumia jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

**orzeka orzeka nieważność badanej uchwały w części:**

—§ 3 ust. 3 w zakresie słów: "*w szczególności*",

—§ 4 ust. 2 w zakresie słów: "*w szczególności*",

—§ 4 ust. 2 pkt 3 i

—§ 9.

### **UZASADNIENIE**

W dniu 13 marca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIII/134/2025 Rady Miejskiej Rumi z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji szkołom i placówkom wychowania przedszkolnego, dla których Gmina Miejska Rumia jest organem rejestrującym 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. 3 oraz § 4 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska Rumi ustaliła elementy odpowiednio: wniosku o udzielenie dotacji oraz informacji miesięcznej składanej w ramach rozliczenia dotacji, w następujący sposób:

— § 3 ust. 3: *"We wniosku podaje się w szczególności:*

- 1) dane organu prowadzącego,*
- 2) nazwę placówki, adres siedziby placówki oraz adresy innych lokalizacji prowadzenia zajęć,*
- 3) numer i data zaświadczenia o wpisie do ewidencji placówek niepublicznych Gminy Miejskiej Rumia lub numer i data zezwolenia na prowadzenie szkoły publicznej,*
- 4) planowaną liczbę uczniów, w tym uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego ze wskazaniem rodzaju niepełnosprawności,*
- 5) planowanej liczbie uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju,*
- 6) numer rachunku bankowego należącego do placówki, na który ma być przekazywana dotacja."*

— § 4 ust. 2: *"W rozliczeniu podaje się w szczególności:*

- 1) liczbę uczniów wg stanu na dzień 2-go dnia bieżącego miesiąca, która stanowi podstawę wyliczenia dotacji na dany miesiąc,*
  - 2) liczbę uczniów wg stanu na dzień 2-do dnia bieżącego miesiąca, uczęszczających do klas I-III szkoły podstawowej, która stanowi podstawę wyliczenia dotacji na dany miesiąc,*
  - 3) inne dane niezbędne do ustalenia należnej dotacji na dany miesiąc.*
- (...)."*

W § 6 uchwały Rada Miejska określiła natomiast zasady składania oraz zakres danych rocznego rozliczenia wykorzystania dotacji.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby ustaliło, że Rada Miejska nie określiła wzorów powyższych formularzy, tj. wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji oraz rocznego rozliczenia wykorzystania dotacji. W § 9 uchwały postanowiono natomiast, że *"Burmistrz Miasta Rumia w drodze Zarządzenia określi wzory wniosku, informacji i rozliczenia, o których mowa w § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 i § 6 ust. 1 i 2, niniejszej uchwały."*

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania zawarte w § 3 ust. 3 i § 4 ust. 2 ustalające otwarty katalog danych, które mają być zamieszczone we wskazanych dokumentach, poprzez użycie sformułowania *"w szczególności"*, a następnie ustalenie w § 9 uchwały, że wzory tych formularzy zostaną określone przez Burmistrza Miasta, 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 Miejska Rumi, 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 przede wszystkim ustalenie tych elementów w sposób jasny i konkretny, niepozostawiający luzu decyzyjnego i interpretacyjnego. Ponadto w ramach powyższej delegacji leży upoważnienie dla organu stanowiącego do określenia wspomnianych wzorów dokumentów. Tymczasem na podstawie kwestionowanych zapisów badanej uchwały Rada

Miejska faktycznie przeniosła swoje kompetencje na Burmistrza w podanym zakresie przedmiotowym.

Powyższe oznacza, że Burmistrz *de facto* może dowolnie decydować o treści tych formularzy, co zostało umożliwione nie tylko poprzez upoważnienie tego organu do określenia ich wzorów, ale także poprzez ustalenie otwartego katalogu danych, jaki winny one zawierać.

Kolegium podnosi, że 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. Bińczyska-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. (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.

Uzupełniając organ nadzoru podkreśla, że ustalenie otwartego katalogu elementów, które zawierać powinien wniosek o udzielenie dotacji oraz miesięczna informacja (poprzez użycie sformułowania „w szczególności”) nie stanowi prawidłowego wykonania przez Radę Miejską jej kompetencji uchwałodawczych. Uchwała rady gminy, podejmowana na podstawie

art. 38 ust. 1 ww. ustawy jest aktem prawa miejscowego i winna być zredagowana w taki sposób, aby adresat jej przepisów wiedział, od podania jakich danych może zależeć rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie dotacji, w tym w zakresie jej miesięcznego rozliczenia.

Kolegium tut. Izby podkreśla, że stanowiony akt prawa miejscowego powinien w swoich przepisach w sposób precyzyjny określać nakładane obowiązki oraz nie może pozwalać na dowolne zastosowanie niejasnego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. I SA/Op 37/09).

Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku takie działanie prowadzi również do naruszenia zasady określoności prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP, a także do naruszenia zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wynikającej z art. 7 Konstytucji. W ocenie tut. Kolegium dowolność w żądaniu od potencjalnego beneficjenta dotacji nieokreślonych w uchwale danych może skutkować nieuprawnionym różnicowaniem podmiotów ubiegających się o udzielenie dotacji, a tym samym prowadzić do naruszenia postanowień art. 43 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), gwarantujących prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, przytoczone zapisy badanej uchwały naruszają art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych poprzez jego niepełną realizację oraz umożliwienie stosowania niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego.

Z wyżej wskazanych przyczyn Kolegium tut. Izby uznało także, że obarczone wadą istotnego naruszenia prawa jest cytowane wyżej postanowienie § 4 ust. 2 pkt 3 w zakresie, jakim zobowiązuje dotowaną placówkę do podania w miesięcznym rozliczeniu *"innych danych niezbędnych do ustalenia należnej dotacji na dany miesiąc."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych jednoznacznie wynika, że rada gminy jest uprawniona do określenia m.in. *trybu udzielania i rozliczania dotacji, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania*. Na podstawie wskazanego przepisu Rada Miejska winna określić tryb udzielania i rozliczania dotacji w sposób wyczerpujący i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości dla beneficjentów dotacji. Zaniechanie określenia rodzaju danych oraz informacji, których organ może żądać od placówek występujących o dotację, a także pozostawienie swego rodzaju dowolności organowi wykonawczemu poprzez użycie sformułowań nieostrych i nieprecyzyjnych, nie stanowi pełnej realizacji delegacji ustawowej określonej w wyżej powołanym przepisie prawa. W tym miejscu podkreślić należy, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna zawierać uregulowania formułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.

Organ nadzoru wskazuje, że zakres żądanych danych powinien być określony w sposób zamknięty i konkretny, skoro ich niewskazanie w istocie może stanowić podstawę do odmowy wypłaty dotacji w żądanej wysokości.

Ponadto zgodnie z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej": *Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy*. Cytowana reguła ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego na podstawie art. 143 ww. załącznika do rozporządzenia. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała

jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu.

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 jej wykorzystania, obowiązywały określone formularze tych dokumentów, konieczne jest określenie ich wzorów w drodze uchwały przez Radę Miejską Rumi.

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