



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 5 maja 2025 r.

Poz. 2120

UCHWAŁA NR X.50.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały nr IX/111/2025 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół na terenie Gminy Kołbaskowo oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność: § 7 ust. 5 uchwały Nr IX/111/2025 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół na terenie Gminy Kołbaskowo oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała nr IX/111/2025 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół na terenie Gminy Kołbaskowo oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania przekazana od Wojewody Zachodniopomorskiego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 19 marca br., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, a zastrzeżenia dotyczyły w szczególności § 7 ust. 5, który określił zakres kontroli, do czego organ stanowiący nie miał kompetencji. Zgodnie z przywołanym przepisem prawa organ stanowiący jest uprawniony do ustalenia jedynie trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono organy Gminy Kołbaskowo pismem z dnia 27 marca br. (znak: K.420.20.2025). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały

odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 9 kwietnia 2025 r. oraz że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium ostatecznie badając uchwałę na posiedzeniu w dniu 9 kwietnia 2025 r. uznało, iż została podjęta z istotnym naruszeniem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w części objętej sentencją niniejszej uchwały. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, jak również nie skorzystano z prawa do złożenia wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Zgodnie z powołanym art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważniony jest do ustalenia w drodze uchwały trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32 oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2 oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji. Kolejno wskazania wymaga, iż ustawodawca określił w drodze przepisów art. 36 ustawy upoważniającą zakres kontroli, organy upoważnione do jej przeprowadzenia oraz posiadane przez osoby kontrolujące uprawnienia. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że powołany przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych na podstawie ww. ustawy, a jedynie do określenia trybu takiej kontroli.

Zakwestionowane postanowienie § 7 ust. 5 uchwały ma natomiast następujące brzmienie:

Kontroli, o której mowa w ust. 1 podlega:

1) prawidłowość pobrania dotacji w zakresie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów, wykazywanych w informacjach, o których mowa w § 3 ust. 1 uchwały, na podstawie dokumentacji, stanowiącej podstawę sporządzania tych informacji;

2) prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanej placówce wychowania przedszkolnego lub szkole w zakresie o którym mowa w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych;

3) zgodność złożonego rocznego rozliczenia wykorzystania dotacji, o którym mowa w § 5 ust. 1 i 3 uchwały, z dokumentacją organizacyjną, finansową i dokumentacją przebiegu nauczania.

W przywołanym § 7 ust. 5 uchwały organ stanowiący określił zakres kontroli, do czego, jak wskazano, nie jest umocowany. Zakres kontroli wyznaczony został przepisem art. 36 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, mocą którego organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania udzielonych dotacji, wymienionych w powołanym ostatnio przepisie. Rada Gminy w Kołbaskowie objęła zatem postanowieniami uchwały materię unormowaną przepisem art. 36 ust. 1 cyt. ustawy. W zakres kontroli prawidłowości pobrania dotacji wchodzi natomiast nie tylko sprawdzenie ilości uczniów określonej kategorii, na których dotacja została przyznana, ale również prawidłowości jej naliczenia, w tym choćby prawidłowości obliczenia ogólnej kwoty dotacji, sprawdzenie czy kwoty dotacji przekazane szkołom na ucznia odpowiadały kwotom przewidzianym przepisami prawa, czego nie można wykluczyć z zakresu prawa przyznanego organowi dotującemu mocą art. 36 ust. 1 cyt. ostatnio ustawy. Ten ostatni czynnik nie został uwzględniony w zakwestionowanym ustępie, wskutek czego zakres kontroli, jaka może być przeprowadzana w dotowanych jednostkach, został zawężony w stosunku do ustawowego.

Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. U 2/00) stwierdził, że termin "tryb" w języku polskim rozumiany jest m.in. jako cyt.: "ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system". Natomiast termin "tryb" w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw. W literaturze wskazuje się, że zakres kontroli to cyt.: "wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej

beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać" (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w sposób kompleksowy regulują przepisy ustawowe, tj. art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Tym samym organ stanowiący j.s.t. nie posiada kompetencji do uregulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Organ nadzoru wskazuje, że wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego, którym – w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego 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 (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. II SA/Bk 336/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 116/13). Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Kolegium Izby stwierdzając nieważność uchwały w części dotyczącej zakresu kontroli, podkreśla, iż zakres przeprowadzania kontroli w sposób kompleksowy regulują przepisy ustawowe, w tym art. 36 wymienionej ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Tożsame stanowisko zostało wyrażone w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych: uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 29 marca 2019 r. nr 0102-141/19; uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 25 marca 2025 r. nr XI/510/2025; uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 25 października 2022 r. nr 24.367.2022; uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 25 marca 2025 r. nr XI/515/2025; uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 26 marca 2025 r. nr VIII/39/2025.

Wobec braku przyznania organowi stanowiącemu upoważnienia do stanowienia przepisów regulujących zakres przeprowadzenia kontroli, organ nadzoru stwierdził, iż badana uchwała Rady Gminy w Kołbaskowie w zakresie § 7 ust. 5 wydana została z naruszeniem przepisów art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a w konsekwencji zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym podlega stwierdzeniu nieważności.

Jednocześnie zdaniem Kolegium nie zachodzą w przedmiotowym przypadku przesłanki stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości ze względu na możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego tylko zakwestionowanej jej części, bez uszczerbku dla treści uchwały w pozostałym zakresie.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski