



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 lutego 2025 r.

Poz. 1237

UCHWAŁA NR 2/130/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 29 stycznia 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

- I. Stwierdza nieważność uchwały Nr X/78/2024 Rady Gminy Kramsk z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół, dla których gmina Kramsk jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej:
 - w § 3 ust. 3 lit. d,
 - w § 7 ust. 6,z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.
- II. Stwierdza, że uchwała Nr X/78/2024 Rady Gminy Kramsk z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół, dla których gmina Kramsk jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, została podjęta z naruszeniem przepisów prawa poprzez zaniechanie ustalenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania.
- III. Uznaje, że naruszenie w pkt II ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 3 stycznia 2025 r., Rada Gminy Kramsk, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół, dla których gmina Kramsk jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 29 stycznia 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym gminy jest, jak stanowi art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, z późn. zm.), zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w przedszkolach oraz

w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2, a także w szkołach, o których mowa w art. 8 ust. 15.

Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754, z późn. zm.) są finansowane na zasadach określonych w tej ustawie oraz w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, z późn. zm.).

W myśl art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych 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 wspomaganem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Działając w oparciu o dyspozycję zawartą w wyżej wymienionym przepisie, Rada Gminy Kramsk podjęła badaną uchwałę.

W § 3 ust. 3 lit. d postanowiono, że *"Organy prowadzące i podmioty dotowane mają obowiązek korzystać ze wskazanego systemu teleinformatycznego w zakresie posiadanych przez niego funkcjonalności, a w szczególności sporządzać i przysyłać za pomocą systemu teleinformatycznego:*

d) inne rodzaje dokumentów, które zostaną wskazane przez organ dotujący".

Powyższe zapisy mogą budzić wątpliwości interpretacyjne. Z treści uchwały nie wynika jakie inne rodzaje dokumentów udzielający dotacji miał na myśli oraz jakie podmiot dotowany miałby sporządzić.

W orzecznictwie administracyjnym ugruntował się pogląd, iż organ stanowiący akt prawa miejscowego, powinien tak zredagować jego postanowienia, aby jego treść była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Zgodnie z treścią przepisu § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) treść uchwał powinna być redagowana tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów, zawarte w nich normy wyrażały faktyczne intencje prawodawcy. Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone (§ 25 rozporządzenia). Z kolei zasada komunikatywności oznacza, że tekst przepisu ustawy powinien być tak zredagowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. by przeciętny adresat danego przepisu prawnego odczytywał z tego przepisu tę treść, którą zawarł w niej prawodawca. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, bowiem adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowienia § 3 ust. 3 lit. d.

W § 7 ust. 6 postanowiono, że *"Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzone zostanie, że dotacja została:*

1) wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem,

2) pobrana nienależnie,

3) pobrana w nadmiernej wysokości

- podlega zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych".

Kolegium wskazuje, że powołany w podstawie prawnej przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi dla organu stanowiącego podstawę do określenia w uchwale zasad udzielania dotacji, nie stanowi natomiast podstawy do określania zasad rozliczania i zwrotu dotacji.

Zasady rozliczania i zwrotu dotacji określają przepisy ustawy o finansach publicznych oraz umowa zawarta przez organ wykonawczy na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych.

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. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych przez przepisy gminne, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie 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.) w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Stwierdzenie nieważności postanowień § 7 ust. 6 jest zatem zasadne.

Ponadto, Rada Gminy Kramsk, wypełniając delegację wynikającą z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w § 1 badanej uchwały ustaliła *„... tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Kramsk dla niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania...”*, natomiast w uchwale nie uregulowano zapisów dotyczących zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania.

Tym samym, w ocenie Kolegium, uchwała narusza art. 38 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy.

W ocenie Kolegium naruszenie to ma charakter nieistotny, niemniej Rada winna określić w uchwale zakres danych, które mają być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i jej rozliczeniu.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że w tym zakresie uchwała nieistotnie narusza prawo.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, w pkt I, przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.