

Uchwała nr 58/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 2 kwietnia 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr XIII/81/25 Rady Gminy Samborzec z dnia 5 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Monika Dębowska-Sołtyk, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr XIII/81/25 Rady Gminy Samborzec z dnia 5 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w części, tj.:

- § 4 ust. 1 w zakresie słów: „w terminie do 25 dnia każdego miesiąca, z tym, że część za styczeń i grudzień jest przekazywana odpowiednio do 20 stycznia i 15 grudnia roku budżetowego” z powodu naruszenia art. 34 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 754 ze zm.),

- oświadczenia ujętego w załączniku nr 3 do uchwały pn. „Rozliczenie wykorzystania dotacji otrzymanej w roku” o treści „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.2024.104).” z powodu braku podstawy prawnej do zawarcia oświadczenia o ww. treści.

Uzasadnienie

Uchwała nr XIII/81/25 Rady Gminy Samborzec z dnia 5 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 7 marca 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 2 kwietnia 2025 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Samborzec.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Samborzec na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (zw. dalej u.f.z.o.) ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla publicznych oraz niepublicznych szkół podstawowych z oddziałem przedszkolnym, przedszkoli oraz dla innych form wychowania przedszkolnego, dla których Gmina Samborzec nie jest organem prowadzącym.

Rada Gminy w § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały zawarła zapis o treści, cyt: „Dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy wskazany przez organ prowadzący szkołę, przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego we wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w § 3 niniejszej uchwały w terminie do 25 dnia każdego miesiąca, z tym, że część za styczeń i grudzień jest przekazywana odpowiednio do 20 stycznia i 15 grudnia roku budżetowego.”

Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. ustawodawca upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia w drodze uchwały trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 ustawy, 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 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 ustawy, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Zdaniem Kolegium Izby postanowienia § 4 ust. 1 uchwały nie znajdują oparcia w ww. art. 38 ust. 1 u.f.z.o. Terminy przekazywania dotacji zostały uregulowane w art. 34 ust. 1 u.f.z.o., który określa, że „1. Dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30 oraz 31 ust. 1, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły, branżowego centrum umiejętności lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy - Prawo oświatowe, lub zespołu szkół lub placówek, w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że części za styczeń i za grudzień są przekazywane w terminie odpowiednio do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego...”

Przywołane regulacje uchwały stanowią jednocześnie modyfikację przepisów rangi ustawowej. Za wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2013 r. sygn. akt II GSK 2114/11 należy stwierdzić, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Zatem postanowienie § 4 ust. 1 uchwały Rady Gminy Samborzec wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. jednocześnie naruszając art. 34 ust. 1 tej ustawy, bowiem organowi stanowiącemu nie przyznano uprawnienia do modyfikowania norm rangi ustawowej uchwałą organu stanowiącego.

Z kolei analiza załączników do uchwały wykazała, że w załączniku Nr 3 do uchwały pn. „Rozliczenie wykorzystania dotacji otrzymanej wroku” Rada Gminy wprowadziła wymóg złożenia oświadczenia o następującej treści: „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. 2024.104).”

Zdaniem Kolegium Izby wprowadzenie przez Radę Gminy wymogu złożenia oświadczenia o znajomości przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Przywołany art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot któremu dotacja jest udzielana, obowiązku złożenia takiego oświadczenia. Jeżeli bowiem ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty określony rygor, to wprowadza go wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia ustawowego wymóg zamieszczenia takiego oświadczenia. Ustawowego upoważnienia dla rady nie można domniemywać, szczególnie stosować dla ustalenia zakresu upoważnienia wykładni celowościowej. Organy władzy publicznej zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie prawa i w granicach prawa. Mogą działać w granicach wyznaczonych przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, zatem tylko tam i o tyle o ile upoważnia prawo.

W uzupełnieniu powyższych ustaleń wskazać należy, iż zarówno w orzecznictwie jak również w doktrynie ugruntował się taki pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym, iż normy te powinny być interpretowane w sposób ścisły (literalny). Realizując swoje kompetencje wynikające z delegacji ustawowej organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest uwzględniać treść normy prawnej. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141). Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Podejmując badaną uchwałę Rada Gminy Samborzec powinna zatem działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, mając zarazem na uwadze §134 i §135 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki

prawodawczej”. Wprowadzenie do aktów 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.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem o jego nieważności w całości albo w części. W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w części.

W związku z powyższym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka