

Uchwała nr 60/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 2 kwietnia 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr XVI/133/25 Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Jędrzejów oraz ustalenia trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

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

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 XVI/133/25 Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Jędrzejów oraz ustalenia trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w części § 9 ust. 1 w zakresie słów „wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji” z powodu naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 ze zm.) w związku z art. 61 ust. 1 pkt 4 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XVI/133/25 Rady Miejskiej w Jędrzejowie z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Jędrzejów oraz ustalenia trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 4 marca 2025 r. za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego 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 wzięli udział przedstawiciele Gminy Jędrzejów.

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 Miejska w Jędrzejowie ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych na terenie Gminy Jędrzejów przez osoby prawne inne niż Gmina Jędrzejów lub osoby fizyczne, jako podstawę prawną wskazując art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (dalej u.f.z.o.).

W § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały nr XVI/133/25 Rada Miejskiej w Jędrzejowie postanowiła, cyt.:

„1. W przypadku stwierdzenia, w trakcie kontroli, nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji, przysługującej kontrolowanemu podmiotowi, Burmistrz Miasta Jędrzejowa w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu albo od dnia wpływu wyjaśnień lub zastrzeżeń, o których mowa w § 8 ust. 3, kieruje do kontrolowanego podmiotu wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji.”

W ocenie Kolegium Izby zapisy § 9 ust. 1 badanej uchwały stanowiące, że wystąpienie pokontrolne jest wezwaniem do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji wykraczają poza przyznane uprawnienie wynikające z ww. art. 38 ust. 1 u.f.z.o. Zgodnie treścią tego przepisu, 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.

Zasady i terminy zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości uregulowane zostały przepisami art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w szczególności ust. 1 i ust. 2 tego przepisu, które stanowią, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

Kwoty dotacji podlegające zwrotowi są niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym, o czym stanowi art. 60 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Natomiast na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, organem pierwszej instancji właściwym do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa.

Zatem w przypadku ustalenia, że dotacja celowa nie została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem lub została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, organ dotujący wydaje decyzję o zwrocie dotacji celowej do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w trybie ww. art. 61 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 60 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium Izby podkreśla, że wystąpienie pokontrolne może zawierać wnioski dotyczące zwrotu dotacji, a także ewentualne zalecenia pokontrolne, jednakże nie stanowi prawnie wiążącego zobowiązania dla podmiotu kontrolowanego do zwrotu zakwestionowanej części dotacji. W przypadku braku zgody organu prowadzącego na ustalenia dokonane w protokole i niedokonania dobrowolnego zwrotu kwestionowanych kwot dotacji, organ dotujący powinien wszcząć postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji jako pobranej nienależnie bądź w nadmiernej wysokości albo wydatkowanej niezgodnie z przepisami. Jedynie ostateczna decyzja administracyjna nakłada na dotowanego obowiązek zwrotu dotacji i stanowi podstawę do egzekwowania przez Gminę zwrotu dotacji.

Stanowisko Kolegium Izby potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny, który w postanowieniu z dnia 13 lipca 2023 r. (sygn. akt I GSK 656/23) wskazał, że „Wystąpienie pokontrolne kończy etap kontroli i w przypadku braku dobrowolnego zwrotu przez stronę dotacji, stanowić będzie podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania rozstrzygnięcia, które dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia może być poddane kontroli sądu administracyjnego.”

Zatem w świetle powyższego Kolegium Izby stwierdza, że zapisy § 9 ust. 1 przedmiotowej uchwały nr XVI/133/25 naruszają przepisy prawa wskazane w sentencji niniejszej uchwały.

W ocenie Kolegium Izby, naruszenie prawa ma charakter istotny. Za istotne naruszenie prawa uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16 czerwca 2016 r. (I SA/Ol 243/16. LEX nr 2082717), „takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała

innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2).”

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 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