

Uchwała Nr VIII/39/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 26 marca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XVI/124/25 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

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), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XVI/124/25 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w części, tj. w zakresie:

- a) § 9 ust. 8 uchwały;
- b) § 9 ust. 10 uchwały w zakresie „oraz zwrócić niewykorzystane, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości środki z dotacji udzielonej w terminie 15 dni od dnia zakończenia działalności na rachunek bankowy wskazany przez organ dotujący”;
- c) § 10 ust. 1 uchwały;
- d) § 5 ust. 4 i § 9 ust. 2 uchwały w zakresie „w systemie informatycznym wskazanym przez gminę-miasto Grudziądz”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Grudziądza w dniu 26 lutego 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVI/124/25 Rady Miejskiej Grudziądza. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 6 marca 2025 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 marca 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismem sygn. RIO-KA-4010-VIII-5/2025 z dnia 19 marca 2025 r. o terminie posiedzenia Kolegium zawiadomieni zostali Prezydent Grudziądza - Pan Maciej Glamowski oraz Przewodniczący Rady Miejskiej Grudziądza - Pan Szymon Gurbin. Przedstawiciele jednostki poinstruowani zostali również o przysługującym im prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 24 marca 2025 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium.

Przedstawiciele jednostki nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium i nie upoważnili innego przedstawiciela Miasta do uczestnictwa w tym posiedzeniu.

Jednostka skorzystała z uprawnienia i w dniu 24 marca 2025 r. pismem datowanym na dzień 21 marca 2025 r. Nr ED.0008.4.2025 podpisanym przez Panią Różę Lewandowską pełniącą funkcję Zastępcy Prezydenta Grudziądza złożyła pisemne wyjaśnienia.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy ustaliło, co następuje.

Rada Miejska Grudziądza badaną uchwałę podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.).

W § 1 ust. 1 uchwały zapisano, iż określa tryb udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz tryb kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu jej wykorzystania, a także termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Na podstawie 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 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, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Rada Miejska Grudziądza w ww. uchwale zawarła następujące zapisy:

- a) w treści § 9 ust. 8 uchwały, że „Prezydent Grudziądza ma prawo żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień do złożonych przez organ prowadzący rozliczeń dotacji”, stanowiące podstawę żądania nieokreślonych informacji i wyjaśnień, co wykracza poza zakres upoważnień ustawowych. Jednostka odniosła się do tego zapisu następująco: „Powyższy zapis wskazuje, że organ dotujący, nie ma zamiaru żądać nieokreślonych informacji i wyjaśnień, zapis w § 9 ust. 8 wskazuje na żądanie przez Prezydenta Grudziądza informacji i wyjaśnień w zakresie danych przedstawionych w rozliczeniu dotacji przez organ prowadzący szkołę/placówkę o którym mowa § 9 ust. 2 oraz § 9 ust. 5 uchwały. Zapis „Prezydent Grudziądza ma prawo żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień do złożonych przez organ prowadzący rozliczeń dotacji” był również zawarty w § 9 ust. 5 uchwały Rady Miejskiej Grudziądza Nr XLVI/7/18 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Wskazana uchwała była przedmiotem badania w całości przez Naczelny Sąd Administracyjny, skarga kasacyjna na uchwałę Rady Miejskiej Grudziądza Nr XLVI/7/18 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania - została oddalona - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2021 r. I GSK 1686/20.”
- b) w treści § 9 ust. 9 i ust. 10 uchwały regulujące zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a mianowicie: „9. Dotacje niewykorzystane do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu Miasta w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku budżetowego. Zwrotu należy dokonać na rachunek bankowy wskazany przez organ dotujący. 10. W przypadku, gdy organ prowadzący podejmie decyzję o zaprzestaniu działalności danego podmiotu, pisemnie powiadamia o tym fakcie organ dotujący. Dotowana jednostka zobowiązana jest przedłożyć rozliczenie wykorzystania dotacji oraz zwrócić niewykorzystane, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości środki z dotacji udzielonej w terminie 15 dni od dnia zakończenia działalności na rachunek bankowy wskazany przez organ dotujący.”. Jednostka odniosła się do tego zapisu następująco: „Zapis w § 9 ust. 9 i ust. 10 uchwały ma charakter techniczny w celu ułatwienia beneficjentowi dotacji interpretacji przepisów.”
- c) w treści § 10 ust. 1 uchwały ustalających zakres kontroli, tj. „Zgodność wykorzystania dotacji z przeznaczeniem określonym w art. 35 ustawy oraz prawidłowość pobrania dotacji, w szczególności zgodność liczby uczniów wykazanych w informacji miesięcznej, o której mowa w § 5 z dokumentacją stanowiącą podstawę sporządzenia powyższych danych może podlegać kontroli przeprowadzanej w dotowanych jednostkach.”. Jednostka odniosła się do tego zapisu następująco: „Zapis w § 10 ust. 1 uchwały ma charakter techniczny w celu ułatwienia beneficjentowi dotacji interpretacji przepisów”.

- d) w treści w § 5 ust. 4 i § 9 ust. 2 uchwały określiła wymóg stosowania formy elektronicznej informacji „w systemie informatycznym wskazanym przez gminę-miasto Grudziądz”. Jednostka odniosła się do tego zapisu następująco: „Wskazany powyżej zapis widnieje w § 5 ust. 4 oraz w § 9 ust. 2 uchwały, zapisy określają, aby organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe dane wskazywały również w systemie informatycznym, który obsługują gmina - miasto Grudziądz. Brak zapisu, aby dane były sporządzone w systemie informatycznym wskazanym przez gminę - miasto Grudziądz, może skutkować tym, że organy prowadzące szkoły i placówki oświatowe będą wprowadzać dane do innych systemów informatycznych do których gmina - miasto Grudziądz nie będzie miała dostępu na etapie przydzielania i rozliczania udzielonej dotacji. Ponadto, systemy informatyczne do przekazywania informacji o liczbie uczniów/rozliczeniu dotacji ulegają zmianie. Wskazanie w uchwale konkretnej nazwy systemu wiązałoby się z każdorazową zmianą uchwały w przypadku zmiany programu informatycznego obsługiwanego przez gminę - miasto Grudziądz. Zapis „w systemie informatycznym wskazanym przez gminę - miasto Grudziądz”; był również zawarty w § 5 ust. 3 oraz § 9 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej Grudziądza Nr XLVI/7/18 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Wskazana uchwała była przedmiotem badania w całości przez Naczelnego Sadu Administracyjnego, skarga kasacyjna na uchwałę Rady Miejskiej Grudziądza Nr XLVI/7/18 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania - została oddalona - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2021 r. I GSK 1686/20.”

- e) pomimo nieustalenia wzorów wniosków i informacji w treści § 4 ust. 2 uchwały „Wzór wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust. 1, dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Grudziądz”, w § 5 ust. 12 uchwały „Aktualne wzory miesięcznej informacji o których mowa w ust. 2 dla każdego typu i rodzaju jednostki dotowanej dostosowane do wag i wskaźników obowiązujących w roku dotowania publikowane są w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Grudziądz.”; w § 7 ust. 3 uchwały „Wzór wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust. 1, dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Grudziądz.” i w § 7 ust. 7 uchwały „Wzór informacji, o którym mowa w ust. 5, dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Grudziądz.”, w § 8 ust. 3 uchwały „Wzór wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust. 1, dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Grudziądz.” i w § 8 ust. 7 uchwały „Wzór informacji, o którym mowa w ust. 5, dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Grudziądz.” oraz w § 9 ust. 4 uchwały „Wzór informacji, o którym mowa w ust. 1, dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Grudziądz.” i w § 9 ust. 7 uchwały „Wzór informacji, o którym mowa w ust. 5, dostępny jest w Biuletynie

Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Grudziądzu.”. Jednostka odniosła się do tego zapisu następująco: „W § 4 ust.1, § 4 ust.3, § 7 ust. 2 i ust. 5, § 8 ust. 2 i ust. 5, § 9 ust. 3 i ust. 6 uchwały Rady Miejskiej w Grudziądzu precyzyjnie określono jakie dane organ prowadzący szkołę/placówkę zawiera w dokumentacji dotyczącej postępowania o udzielenie i rozliczenie dotacji. Opracowane wzory druków dokumentów dostępne w BIP Urzędu Miejskiego w Grudziądzu zawierałyby tylko dane, które określa szczegółowo uchwała. Tym samym, należy podkreślić, iż kwestionowane przez RIO zapisy nie stanowią podstawy dla organu wykonawczego do określania danych jakie mają być we wnioskach. Wzory druków dokumentów mają walor informacyjny co ułatwi beneficjentowi dotacji złożenie wymaganych dokumentów.”.

- f) w treści § 5 ust. 3 pkt 6, § 7 ust. 2 pkt 5 oraz ust. 5 pkt 5, § 8 ust. 2 pkt 5 oraz ust. 5 pkt 5; § 9 ust. 3 pkt 8 oraz ust. 6 pkt 9 uchwały określiła wymóg składania „oświadczenia o zgodności podanych danych ze stanem faktycznym”. Jednostka nie złożyła wyjaśnień w przedmiotowym zakresie.

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, 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 lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2 oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Wyrokiem z dnia 26 stycznia 2021 r. I GSK 1686/20, LEX nr 3179433, na który powołano się w złożonych wyjaśnieniach, Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną A. Spółki z o.o. w (...) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 lipca 2020 r. sygn. akt I SA/Bd 154/20 w sprawie ze skargi A. Spółki z o.o. w (...) na uchwałę Rady Miejskiej w (...) z dnia (...) stycznia 2018 r. nr (...) w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji. Odnosząc się do zarzutów skargi kasacyjnej, NSA wskazał, „że są one powtórzeniem zarzutów skargi do WSA. Zarzuty te, zostały sformułowane na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. - dotyczą błędnej wykładni art. 38 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 ufoz w zw. z art. 252 ust. 1 pkt 2 ufp w zw. z § 6 ust. 2 Uchwały, poprzez uznanie, że dotacja wypłacona w grudniu za uczniów, którzy nie uczestniczyli w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych, podlega zwrotowi do budżetu Miasta, nie stanowi przekroczenia zakresu delegacji ustawowej oraz nie stoi w sprzeczności z przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a także ustawy o finansach publicznych”. W przywołanym orzeczeniu Sąd wskazał, że „zapis § 6 ust. 2 Uchwały nie przekracza granic delegacji ustawowej zawartej w treści przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Jednocześnie stanowi wykonanie przepisów nakazujących organowi dotującemu ustalenie trybu i rozliczenie dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.”. Tak więc w przywołanym orzeczeniu NSA nie badał w całości uchwały Rady Miejskiej Grudziądza Nr XLVI/7/18 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania

przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, ale wyłącznie w zakresie zapis § 6 ust. 2 tej uchwały.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska Grudziądza dokonując zapisów: w § 9 ust. 8 uchwały, który brzmi „*Prezydent Grudziądza ma prawo żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień do złożonych przez organ prowadzący rozliczeń dotacji*” oraz w § 5 ust. 4 i § 9 ust. 2 uchwały, który zobowiązuje beneficjentów do stosowania wskazanego przez organ wykonawczy (tj. organ odpowiedzialny za wykonanie uchwały) systemu informatycznego do składania zbiorczej informacji o faktycznej liczbie uczniów w formie elektronicznej oraz rozliczenia wykorzystania dotacji, wykroczyła poza zakres upoważnień ustawowych. Organ stanowiący pozostawił swobodę organowi wykonawczemu w zakresie ustalania trybu rozliczania dotacji poprzez możliwość wskazania dowolnego systemu informatycznego do składania informacji oraz rozliczenia dotacji w formie elektronicznej oraz poprzez umożliwienie żądania nieokreślonych informacji i wyjaśnień.

Zgodnie z przytoczonym powyżej art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania. Przyjęte przez Radę zapisy, dotyczące dodatkowych informacji i wyjaśnień, pozostawiają katalog otwartym, co powoduje, że podmiot otrzymujący dotację nie wie jakie dodatkowe informacje i wyjaśnienia mogą być od niego wymagane podczas rozliczania dotacji. Natomiast w zakresie obowiązku narzuconego w § 5 ust. 4 i § 9 ust. 2 uchwały beneficjent dotacji nie posiada informacji o wymaganym systemie informatycznym, w tym, jakimi parametrami powinien się cechować, jakie są zasady jego użytkowania (czy beneficjent powinien go nabyć we własnym zakresie, czy otrzyma od Miasta do niego dostęp, a jeżeli tak, to czy odpłatnie albo nieodpłatnie, jakie są wymagania względem sprzętu komputerowego i jakie są zasady sfinansowania nakładów jego nabycia przez beneficjenta).

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska określając tryb udzielenia dotacji wskazała elementy, jakie powinien zawierać wniosek, informacja o liczbie uczniów oraz rozliczenie dotacji.

Kolegium Izby podnosi też, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a więc jej postanowienia winny być formułowane przez Radę w sposób zrozumiały dla adresatów i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych (por. WSA w Opolu w wyroku z dnia 25 marca 2009 r., I SA/Op 37/09, CBOSA). W orzecznictwie stwierdza się, że uchwały stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania czytelne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/GD 6/20). Jak podkreślił WSA w Opolu, 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.

Kolegium Izby stwierdziło, że zawarte w treści § 10 ust. 1 uchwały regulacje zakresu kontroli nie tylko wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, nadanego Radzie Miejskiej w Grudziądzu

przepisem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdyż nie regulują trybu tylko zakres kontroli, ale również stanowią modyfikację kwestii unormowanej art. 36 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania udzielonych dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 ustawy. Należy przy tym wykazać różnice pomiędzy pojęciami „zakres” a „tryb”. Trybunał 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 Izby, zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w sposób kompleksowy reguluje przepis ustawowy, tj. art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium Izby stwierdziło, że zawarte w treści § 9 ust. 10 uchwały określenie terminu zwrotu środków z dotacji w przypadku zaprzestania prowadzenia działalności nie tylko wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, nadanego Radzie Miejskiej w Grudziądzu przepisem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ale również stanowią nieuprawnioną modyfikację obowiązujących w tym zakresie przepisów. Kolegium Izby wskazuje, że zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego regulują przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), a powołany w podstawie prawnej przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie stanowi podstawy do określania przez organ stanowiący zasad i trybu zwrotu dotacji.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, publ. ONSA 1993/2/44; wyrok NSA OZ we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, publ. OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem w określonych stanach faktycznych prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. W ocenie Kolegium Izby, zawarcie w akcie prawa miejscowego zmodyfikowanych przepisów ustawowych narusza wynikającą z § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) dyrektywę, wprowadzającą zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych oraz art. 94 ustawy zasadniczej, który stanowi, że cyt.: „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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”.

Kolegium Izby 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 (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16). Wyłącznie organ wskazany w przepisie kompetencyjnym do ustanowienia aktu prawa miejscowego może samodzielnie realizować przyznaną mu kompetencję. Nie może zatem ani wprost, ani w sposób dorozumiany (poprzez pozostawienie któregoś z zakresów upoważnienia ustawowego niedookreślonym) przekazać tej kompetencji.

W ocenie Kolegium Izby stwierdzone naruszenia prawa mają 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 11.02.1998 r., II SA/Wr 1459/97, LEX nr 33805; wyrok WSA we Wrocławiu z 13.04.2012 r., IV SA/Wr 625/11, LEX nr 1273175). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16.06.2016 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), 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.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz