



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 maja 2023 r.

Poz. 3070

### UCHWAŁA NR XII.62.S.2023

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 17 maja 2023 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XLVII/293/2023 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół publicznych, dla których Gmina Dobra nie jest organem prowadzącym, oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania**

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 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

|     |  |
|-----|--|
| §1. | Stwierdza się nieważność § 7 uchwały Nr XLVII/293/2023 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół publicznych, dla których Gmina Dobra nie jest organem prowadzącym, oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania. |
| §2. | Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.  |

#### Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XLVII/293/2023 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół publicznych, dla których Gmina Dobra nie jest organem prowadzącym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dnia 20 kwietnia 2023 r. Podstawę prawną wydanej uchwały stanowiły przepisy art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 z późn. zm.). Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – tj. zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami stanowiącymi podstawę do jej podjęcia, ze względu na określenie w drodze § 7 uchwały zakresu kontroli wykorzystania dotacji oraz nałożenie na podmiot kontrolowany dodatkowych obowiązków, które nie znalazły umocowania w przepisach ustawy upoważniającej.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Dobrej

pismem z dnia 9 maja br. (znak: K.420.27.2023). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 17 maja 2023 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 Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 17 maja br.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Na mocy uchwały Nr XLVII/293/2023 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół publicznych, dla których Gmina Dobra nie jest organem prowadzącym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, organ stanowiący gminy Dobra ustalił tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół publicznych, dla których Gmina Dobra nie jest organem prowadzącym, tryb kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Biorąc pod uwagę tytuł i treść uchwały znajduje ona zastosowanie w odniesieniu do szkół, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. W drodze § 7 badanej uchwały Rada Miejska w Dobrej nadała osobom przeprowadzającym kontrolę w szkole uprawnienia do:

- 1)żądania przedłożenia dokumentacji w sposób uporządkowany,
- 2)żądania udzielania przez podmiot dotowany informacji i wyjaśnień we wskazanym przez kontrolującego terminie,
- 3)przetwarzania danych osobowych uczniów podmiotów dotowanych w związku z przeprowadzaną kontrolą,
- 4)dokonywania odpisów, kserokopii i skanowania dokumentów objętych kontrolą.

Analizując treść przepisów wyznaczających kompetencję do podjęcia wskazanej uchwały wskazać należy, że zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, 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. 1 do ust. 3, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Jednocześnie wskazać należy, że w drodze art. 36 ust. 2 i 3 ustawodawca uregulował zakres przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji oraz uprawnień przysługujących podmiotom kontrolującym stanowiąc, że organ dotujący, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych. Zgodnie z ust. 2 osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją. Z kolei w myśl ust. 4, organ dotujący, o którym mowa w ust. 1 - w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przez przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki - przetwarza dane osobowe:

- 1) dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych odpowiednio tych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, znajdujące się w dokumentacji, o której mowa w ust. 2,
- 2) osób fizycznych zatrudnionych, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, w tych przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach lub placówkach oraz osób fizycznych prowadzących przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę,

jeżeli odpowiednio pełnią funkcję dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki albo prowadzą zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, w związku z przeprowadzaniem kontroli.

W tym miejscu wskazać również należy, że zgodnie z zasadą prymatu ustawy, wyrażoną w art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tym samym uregulowanie w akcie prawa miejscowego treści niemających umocowania w przepisie upoważniającym stanowi o działaniu z naruszeniem prawa. Analogiczną zasadę kształtuje art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Biorąc powyższe pod uwagę, organ stanowiący gminy stanowiąc prawo, działa w oparciu o przepisy ustawy upoważniającej, wyznaczającej mu zakres działalności prawodawczej. Na podstawie przywołanych powyżej przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zakres kompetencji rady gminy ograniczony został do określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym ustalenia 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 wspomaganem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, a także terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do regulowania uprawnień podmiotów kontrolujących, a tym samym treść § 7 badanej uchwały nie znajduje umocowania w przepisie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Regulując w § 7 zakres uprawnień osób kontrolujących, organ stanowiący gminy dokonał nieuprawnionej modyfikacji art. 36 ustawy. Taki sposób redakcji § 7 uchwały prowadzi do wniosku o ustaleniu uprawnień przysługujących podmiotom kontrolującym w sposób niezgodny z przepisami ustawy upoważniającej. Powyższe nabiera szczególnego znaczenia w odniesieniu do brzmienia § 7 pkt 3, na mocy którego organ stanowiący gminy przyznał kontrolującemu jedynie prawo do przetwarzania danych osobowych uczniów podmiotów dotowanych w związku z przeprowadzoną kontrolą, pozostawiając bez upoważnienia do przetwarzania danych osób zatrudnionych w placówkach oświatowych, zgodnie z art. 36 ust. 4 pkt 2 ustawy. Tak więc, na podstawie ww. przepisu uchwały ograniczono zakres upoważnień osoby kontrolującej względem treści postanowień ustawowych.

Organ nadzoru w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21). W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie § 7 uchwały

Nr XLVII/293/2023 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 30 marca 2023 r. na mocy którego ustalono zakres uprawnień osoby przeprowadzającej kontrolę szkoły publicznej, dla której Gmina Dobra nie jest organem prowadzącym, uchwalony został z istotnym naruszeniem art. 38 ust. 1 oraz 36 ust. 2 – 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, co implikuje konieczność stwierdzenia jego nieważności.

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.

|  |   |
|--|---|
|  | <i>Przewodniczący Kolegium<br/>Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie<br/>Dawid Czesyk</i> |
|--|---|