



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 11 kwietnia 2025 r.

Poz. 931

UCHWAŁA NR 84/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 24 marca 2025 r.

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XI/83/25 Rady Miejskiej w Skwierzynie z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, niepublicznych szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Skwierzyna oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia** art. 36 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 754 ze zm.).

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Skwierzynie podjęła w dniu 27 lutego 2025 r. uchwałę Nr XI/83/25 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, niepublicznych szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Skwierzyna oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 28 lutego 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, że przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 754 ze zm.) oraz 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

Uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym - gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Na dzień badania przez Kolegium Izby uchwała nie została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

Kolegium Izby ustaliło, że w § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że, cyt.: „Ilekoć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o:

1) ustawie – należy przez to rozumieć ustawę z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 ze zm.);

2) organie właściwym do udzielenia dotacji - należy przez to rozumieć Gminę Skwierzyna;

3) uczniu - należy przez to odpowiednio rozumieć ucznia jednostki, a także dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju lub uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych;

4) osobie prowadzącej – należy przez to rozumieć osobę fizyczną lub prawną prowadzącą niepubliczne przedszkole, niepubliczną szkołę podstawową i inną formę wychowania przedszkolnego, niebędącą jednostką samorządu terytorialnego.”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia, o których mowa wyżej wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego organu stanowiącego określony w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W § 2 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 badanej uchwały zawarte zostały definicje, które nie wynikają z przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W ww. ustawie nie występuje definicja organu właściwego do udzielenia dotacji oraz definicja osoby prowadzącej.

W art. 2 pkt 15 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wskazano natomiast definicję organu prowadzącego, przez który należy rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego oraz osobę fizyczną prowadzących przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę.

W przedmiotowej uchwale organ właściwy do udzielenia dotacji wymieniony został w § 3 ust. 1, § 5 ust. 3, 4, 7, § 6 ust. 6, § 7 ust. 5, 6, 7 i 8, a osoba prowadząca wskazana została w § 3 ust. 1, § 4 ust. 1, 2, 4, 5, § 5 ust. 1, 5, 7, 8, 9, § 6 ust. 3, 4, § 7 ust. 3, 4 i 8, a także we wszystkich trzech załącznikach do uchwały.

Definicja ucznia określona w badanej uchwale jest z kolei niezgodna z definicją ucznia określoną w art. 2 pkt 33, 34 i 39 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Według art. 2 pkt 33, 34 i 39 ww. ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o uczniu – należy przez to rozumieć także słuchacza szkoły dla dorosłych, branżowej szkoły II stopnia i szkoły policealnej oraz dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego; uczniu niepełnosprawnym – należy przez to rozumieć ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność, o którym mowa w art. 127 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe; uczniu objętym branżowym szkoleniem zawodowym – należy przez to rozumieć ucznia technikum lub branżowej szkoły I stopnia lub słuchacza branżowej szkoły II stopnia lub szkoły policealnej uczestniczących w branżowym szkoleniu zawodowym.

W § 6 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, że cyt.: „Upoważnieni pracownicy organu właściwego do udzielenia dotacji lub inne osoby niebędące pracownikami organu właściwego do udzielania dotacji, zwani dalej kontrolerami, mogą przeprowadzić kontrole w podmiotach, o których mowa w § 1 ust. 1, obejmujących zakres, o którym mowa w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie objętym przedmiotem kontroli

1) zgodności liczby uczniów wykazanych w informacjach, o których mowa w § 4,

2) prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z zasadami określonymi w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.”.

Ponadto - w załączniku nr 3 do uchwały - "Rozliczenie wykorzystania otrzymanej dotacji w roku" wymagane jest oświadczenie o treści:

„Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz art. 82 ustawy - kodeks kamy skarbowy.”

W ocenie Kolegium Izby złożenie ww. oświadczenia przekracza zakres upoważnienia organu stanowiącego wynikający z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W myśl art. 38 ust. 1 powołanej wyżej 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. Natomiast zgodnie z art. 36 ust.1 ww. ustawy organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21 art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32.

W wyroku z dnia 7 lipca 2021 roku wydanym w sprawie o sygn. akt I GSK 117/21 (LEX nr 3215959) Naczelny Sąd Administracyjny odnosząc się do wybranych przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wskazał, że cyt.: "Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.f.z.o. organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21 art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32.

Zgodnie zaś z ustępem 2 tego przepisu 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, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 - także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji.

Natomiast w myśl postanowień ustępu 3 tego artykułu przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

Z przepisu tego wynikają zatem następujące uprawnienia organów administracji publicznej (ich pracowników):

- możliwość kontrolowania prawidłowości pobrania i wykorzystania określonych dotacji;
- osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek;
- osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wglądu do prowadzonej przez kontrolowane jednostki dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 - także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji. (...)"

W ocenie Kolegium Izby - analiza brzmienia art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych prowadzi do wniosku, że delegacja ustawowa zawarta w tym przepisie, nie obejmuje prawa do tworzenia w drodze uchwały, wydanej na podstawie tego przepisu - autonomicznego kręgu podmiotów upoważnionych do przeprowadzania kontroli. Ustawodawca w art. 38 ust. 1 ww. ustawy zawarł upoważnienie do ustalenia trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Zdaniem Kolegium ustawodawca nie pozostawił swobody organowi dotującemu w określaniu uchwałą podmiotów, które kontrolę mogą prowadzić. Wręcz przeciwnie, wskazał, co wyraźnie wynika z treści wyżej cytowanego art. 36 ust. 1 ww. ustawy, że organ dotujący i tylko on, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji.

Kolegium Izby zwraca uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 marca 2023 r., o sygn. akt I SA/Kr 1249/22, w którym Sąd orzekł o nieważności zapisu uchwały rady gminy, który przewidywał możliwość prowadzenia kontroli przez podmiot zewnętrzny. WSA podkreślił, że „Prawodawca wskazując na organ dotujący jako organ uprawniony do przeprowadzenia kontroli w sposób klarowny wypowiedział się w kwestii podmiotu uprawnionego do kontroli i usytuował go w strukturze konkretnych organów władzy publicznej, opisanych ustawą zasadniczą i przepisami ustaw samorządowych. W ocenie Sądu z faktu powyższego wynika także bezwzględny obowiązek działania organu uprawnionego do wykonywania kontroli na podstawie i w granicach prawa. Natomiast zasady dotyczące przedstawicielstwa administracyjnego gminy, w tym jej organu wykonawczego zawarte są m.in. w przepisach odrębnych ustaw takich jak ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o pracownikach samorządowych itp.”

Z kolei w wyroku z dnia 26 stycznia 2022 r. o sygn. akt I SA/Kr 265/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że przepisy uchwały (prawa miejscowego) określają tryb (procedurę) przeprowadzenia kontroli, a w kwestiach nieuregulowanych w tej procedurze znajdują zastosowanie przepisy k.p.a., gdyż kontrola dotyczy niepodatkowych należności budżetowych określonych w art. 60 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) organ administracji publicznej może upoważnić, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie. Przepisy k.p.a. nie zezwalają na udzielanie upoważnienia osobie spoza kręgu pracowników podmiotu.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z ze zm.).

Zgodnie z powołanym wyżej art. 7 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego podstawa ich działania w realizacji zadań publicznych musi każdorazowo wynikać z normy prawa materialnego, upoważniającej organ do podjęcia konkretnego działania. Organy te nie mogą zatem podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast art. 87 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły akty prawa miejscowego.

W powyższych względów w ocenie Kolegium Izby wskazanie w § 6 ust. 1 innych osób niebędących pracownikami organu właściwego do udzielania dotacji przekracza zakres kompetencji wynikający z art. 36 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Ponadto zakres kontroli powinien być zgodny z zakresem określonym w art. 36 ust. 2 ww. ustawy.

Z kolei nałożenie na podmiot dotowany obowiązku złożenia oświadczenia o treści zawartej w załączniku nr 3 do badanej uchwały - może mieć miejsce wyłącznie, gdy przepis ustawy taką możliwość przewiduje.

Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym Sąd, powołując się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej, a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Wskazać także należy na wyrok NSA, wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 2572/02 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), który orzekł, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski