



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 4 września 2025 r.

Poz. 1969

UCHWAŁA NR 215/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 28 sierpnia 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXIII/157/2025 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych szkół, dla których organem rejestrującym jest Gmina Szprotawa oraz ustalenia trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały, z powodu istotnego naruszenia** art. 36 ust. 1, 2, 3 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439) a także § 6 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).

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Szprotawie podjęła w dniu 25 lipca 2025 r. uchwałę Nr XXIII/157/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych szkół, dla których organem rejestrującym jest Gmina Szprotawa oraz ustalenia trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 8 sierpnia 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym gminy jest, jak stanowi art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 1043), zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2, a także w szkołach, o których mowa w art. 8 ust. 15. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, są finansowane na zasadach określonych w tej ustawie oraz w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 ze zm.).

Badana 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.

Działając w oparciu o dyspozycje zawarte w wyżej wymienionych przepisach, Rada Miejska w Szprotawie podjęła wskazaną wyżej uchwałę podlegającą badaniu.

W myśl 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 w Szprotawie w uchwale Nr XXIII/157/2025 określiła zakres danych niezbędnych do ubiegania się o udzielenie dotacji, które zostały zawarte we wzorze wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącym załącznik nr 1 do badanej uchwały, określiła wzór informacji miesięcznej o aktualnej liczbie uczniów, niezbędnej do bieżącego naliczenia i przekazania transzy dotacji, stanowiący załącznik nr 2 do ww. uchwały oraz w załączniku nr 3 zawarła wzór miesięcznego rozliczenia wykorzystania dotacji, określający zakres danych niezbędnych do dokonania tego rozliczenia.

Jednakże w § 2 pkt 11 badanej uchwały Rada Miejska wprowadziła pojęcie „systemu teleinformatycznego” oraz zdefiniowała jego znaczenie dokonując rozszerzenia katalogu danych w zakresie wniosku, sprawozdania miesięcznego i rozliczenia, względem wzorów tych dokumentów zawartych w załącznikach do uchwały Nr XXIII/157/2025, poprzez zastosowanie otwartego katalogu zbieranych informacji oraz użycia wyrażen nieostrych.

Stosownie do § 2 pkt 11 uchwały cyt.: *„Ilekcioć w uchwale jest mowa o: systemie teleinformatycznym – należy przez to rozumieć system teleinformatyczny służący do obsługi i rozliczania dotacji, wskazany i administrowany przez organ dotujący, w tym między innymi służący do rejestracji imienia i nazwiska ucznia, numeru pesel ucznia, adresu zamieszkania ucznia, danych identyfikujących dokumenty finansowe oraz inne niezbędne dane do ustalenia prawidłowej kwoty dotacji na danego ucznia”*

Rada Miejska w powyższym przepisie posłużyła się zwrotami niedookreślonymi, pozostawiającymi niedopuszczalny luz interpretacyjny poprzez użycie sformułowań „w tym między innymi”, „oraz inne niezbędne dane”, które są wyrażeniami nieostrych, będącymi otwartym katalogiem sugerującym wpisywanie innych niewymienionych w uchwale danych koniecznych do prawidłowego złożenia wniosku, informacji miesięcznej oraz miesięcznego rozliczenia otrzymanej dotacji, które nie są znane w chwili ubiegania się o dotację. Konstrukcja zapisu wskazuje również, że katalog danych żądanych od beneficjenta, innych niż te określone przez Radę Miejską w Szprotawie treścią badanej uchwały i załączonymi do niej wzorami dokumentów, może określać pracownik urzędu/administrator, który ma dostęp do przywołanego systemu teleinformatycznego. Wskazany w badanej uchwale sposób regulacji powoduje niedopuszczalne cedowanie kompetencji organu stanowiącego na organ wykonawczy oraz umożliwia ingerencję organu wykonawczego, bądź innych osób lub podmiotów w treść wniosków - poza zakresem uregulowania wskazanego w niniejszej uchwale, a nawet wbrew postanowieniom Rady, wyrażonym w tej uchwale.

Nieprawidłowy zapis dotyczący systemu teleinformatycznego został zawarty w:

– § 3 ust. 1 cyt.: „Na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ dotujący, w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji, wykorzystuje system teleinformatyczny służący do gromadzenia danych osobowych”;

– § 3 ust. 2 cyt.: „Organ dotujący wskazuje w Biuletynie Informacji Publicznej system teleinformatyczny, który jest używany w związku z udzieleniem i rozliczeniem wykorzystania dotacji oraz umożliwia bezpłatny dostęp podmiotom dotowanym do tego systemu”;

– § 3 ust. 3 cyt.: „Organy prowadzące i podmioty dotowane mają obowiązek korzystać ze wskazanego systemu teleinformatycznego w zakresie posiadanych przez niego funkcjonalności, a w szczególności sporządzać i przysyłać za pomocą systemu teleinformatycznego: a) wnioski o udzielenie dotacji; b) informacje miesięczne o aktualnej liczbie uczniów; c) rozliczenia wykorzystania dotacji”;

— § 3 ust. 4 cyt.: „Dokumenty, o których mowa w ust. 3, organy prowadzące i podmioty dotowane przekazują do organu dotującego również, w formie dokumentu tradycyjnego opatrzonego podpisem własnoręcznym i/lub w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego podpisem elektronicznym kwalifikowanym, podpisem osobistym lub profilem zaufanym. Dokumenty te powinny być generowane za pomocą systemu teleinformatycznego”;

— § 3 ust. 5 cyt.: „Organ prowadzący i podmioty dotowane są zobowiązane do tego, aby:

a) zapewnić bieżącą wiarygodność, rzetelność, prawdziwość, kompletność i aktualność danych wprowadzonych do systemu teleinformatycznego i przekazywanie za jego pomocą do organu dotującego;

b) zapewnić zgodność pomiędzy danymi przekazywanymi poprzez system teleinformatyczny, a danymi przekazywanymi w dokumentach w formie tradycyjnej, w tym w dokumentach wygenerowanych z systemu teleinformatycznego;

c) zapewnić bezpieczeństwo danych zawartych w systemie teleinformatycznym, w swoim zakresie odpowiedzialności jako użytkownika systemu, w szczególności poprzez zastosowanie odpowiednich zabezpieczeń informatycznych oraz organizacyjnych”;

— § 4 ust. 1 cyt.: „Dotacji udziela się na wniosek organu prowadzącego, wprowadzony w systemie teleinformatycznym oraz złożony w Urzędzie Miejskim w Szprotawie w terminie do dnia 30 września roku bazowego, według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały”;

— § 5 ust. 2 cyt.: „Organ prowadzący lub osoba upoważniona przez ten organ zobowiązane są do wypełnienia w systemie teleinformatycznym oraz złożenia w Urzędzie Miejskim w Szprotawie, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, informacji o faktycznej liczbie uczniów, według stanu na pierwszy dzień miesiąca, w którym ma być przekazana dotacja, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały”;

— § 6 ust. 1 cyt.: „Organ prowadzący sporządza w systemie teleinformatycznym miesięczne rozliczenia wykorzystania dotacji oraz przedkłada je w Urzędzie Miejskim w Szprotawie w terminie do dnia 10 dnia po upływie każdego miesiąca, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały”.

Ponadto zwrot o charakterze ogólnym, niedookreślonym, pozostawiający niedopuszczalny luz interpretacyjny poprzez użycie sformułowania „w szczególności”, został zawarty także w niżej przedstawionych zapisach badanej uchwały:

- § 3 ust. 3 cytowanym powyżej;

- § 3 ust. 5 lit. c) cyt.: „Organ prowadzący i podmioty dotowane są zobowiązane do tego aby: zapewnić bezpieczeństwo danych zawartych w systemie teleinformatycznym, w swoim zakresie odpowiedzialności jako użytkownika systemu, w szczególności poprzez zastosowanie odpowiednich zabezpieczeń informatycznych oraz organizacyjnych.”;

- § 7 ust. 2 pkt 2 cyt.: „Kontrola może być przeprowadzona w trakcie wydatkowania dotacji oraz po jej wykorzystaniu: doraźnie, bez powiadomienia organu prowadzącego, gdy okoliczności wskazują na konieczność podjęcia natychmiastowych czynności kontrolnych, w szczególności gdy zachodzi podejrzenie, że zajęcia nie odbywają się lub na listach obecności wykazywani są uczniowie, którzy nie biorą udziału w zajęciach.”;

- § 7 ust. 6 cyt.: „W uzasadnionych przypadkach czynności kontrolne mogą być dokonywane w siedzibie Urzędu Miejskiego w Szprotawie, w szczególności gdy podmiot dotowany zakończył działalność.”;

- § 7 ust. 9 pkt 7 cyt.: „Kontrolujący posiadają uprawnienie do: żądania pisemnych i ustnych wyjaśnień, w szczególności od przedstawicieli organu prowadzącego podmiot dotowany, pracowników podmiotu dotowanego.”;

- § 7 ust. 10 cyt.: „Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół kontroli w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron, który podpisują kontrolujący i kontrolowany. Protokół kontroli powinien zawierać w szczególności: (...)”;

- § 7 ust. 15 cyt.: „Na podstawie ustaleń zawartych w protokole kontroli, po dokonaniu analizy wyjaśnień i zastrzeżeń, a także uzasadnienia odmowy podpisania protokołu kontroli, kontrolujący kieruje do kontrolowanego wystąpienie pokontrolne, które zawiera w szczególności: (...)”.

Kolegium Izby wskazuje, że takie zapisy uchwały są nieprawidłowe i stanowią istotne naruszenie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Stosownie do § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Natomiast na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej, reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja przywołanego § 6 formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, aby dla jego przeciętnego adresata był zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Z kolei zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, aby dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny, budzący wątpliwości interpretacyjne, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością tak zredagowanych przepisów uchwały. Przepisy gminne powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności określać wyraźnie zakres stosunków normowanych aktem i używać w nich określeń jasnych, zwięzłych i ścisłych. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 cyt. pow. „Zasad techniki prawodawczej” akty prawa miejscowego, a takim aktem jest uchwała Nr XXIII/157/2025 Rady Miejskiej w Szprotawie z dnia 25 lipca 2025 r., winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r. - sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Nakaz respektowania przez organy prawodawcze norm poprawnej legislacji wynika z zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) zasady demokratycznego państwa prawnego.

W § 2 pkt 10 uchwały Nr XXIII/157/2025 Rada Miejska postanowiła że, cyt.: „*Ilekróć w uchwale jest mowa o ucznio - należy przez to rozumieć również: dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju oraz uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych*”.

Wskazać należy, że definicja ucznia określona w przedmiotowej uchwale jest niezgodna z definicją ucznia określoną w art. 2 pkt 33, 34 i 39 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Według wskazanych wyżej przepisów ustawy ilekróć w ustawie jest mowa o ucznio – 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 ocenie Kolegium Izby - Rada Miejska w Szprotawie określając definicję ucznia przekroczyła zakres kompetencji wynikający z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, co w sposób istotny narusza ten przepis.

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, stosownie do art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zgodnie z 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. Nie mogą zatem ww. organy podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 ustawy Konstytucja RP. Na podstawie art. 87 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - 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.

Nieprawidłowe pojęcie zastosowano w:

— § 2 pkt 11 cyt.: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: systemie teleinformatycznym – należy przez to rozumieć system teleinformatyczny służący do obsługi i rozliczania dotacji, wskazany i administrowany przez organ dotujący, w tym między innymi służący do rejestracji imienia i nazwiska ucznia, numeru pesel ucznia, adresu zamieszkania ucznia, danych identyfikujących dokumenty finansowe oraz inne niezbędne dane do ustalenia prawidłowej kwoty dotacji na danego ucznia”;

— § 3 ust. 3 lit. b cyt.: „Organy prowadzące i podmioty dotowane mają obowiązek korzystać ze wskazanego systemu teleinformatycznego w zakresie posiadanych przez niego funkcjonalności, a w szczególności sporządzać i przysyłać za pomocą systemu teleinformatycznego: informacje miesięczne o aktualnej liczbie uczniów”;

— § 5 ust. 2 cyt.: „Organ prowadzący lub osoba upoważniona przez ten organ zobowiązane są do wypełnienia w systemie teleinformatycznym oraz złożenia w Urzędzie Miejskim w Szprotawie, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, informacji o faktycznej liczbie uczniów, według stanu na pierwszy dzień miesiąca, w którym ma być przekazana dotacja, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały”;

— § 5 ust. 3 cyt.: „Liczba uczniów wskazana w informacji, o której mowa w ust. 2 stanowi podstawę do obliczenia kwoty dotacji należnej szkole, przedszkolu na dany miesiąc”;

— § 7 ust. 1 cyt.: „1. Organowi dotującemu przysługuje prawo kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zgodnie z art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz zgodności liczby uczniów wykazanych w informacji miesięcznej z ewidencją prowadzoną przez szkołę lub przedszkole”;

— § 7 ust. 2 pkt 2 cyt.: „Kontrola może być przeprowadzona w trakcie wydatkowania dotacji oraz po jej wykorzystaniu: doraźnie, bez powiadomienia organu prowadzącego, gdy okoliczności wskazują na konieczność podjęcia natychmiastowych czynności kontrolnych, w szczególności gdy zachodzi podejrzenie, że zajęcia nie odbywają się lub na listach obecności wykazywani są uczniowie, którzy nie biorą udziału w zajęciach”;

— § 7 ust. 3 cyt.: „Organ prowadzący zobowiązany jest udostępnić na żądanie organu dotującego dokumentację potwierdzającą faktyczną liczbę uczniów uczęszczających odpowiednio do szkoły lub przedszkola oraz udzielania w tym zakresie niezbędnych informacji”;

— § 7 ust. 7 pkt 1 cyt.: „Kontroli, o której mowa w ust. 1 podlega: prawidłowość pobrania dotacji w zakresie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów, wykazywanych w informacjach, o których mowa w § 5 ust. 2 uchwały, na podstawie dokumentacji, stanowiącej podstawę sporządzania tych informacji”;

— § 7 ust. 9 pkt 6 cyt.: „Kontrolujący posiadają uprawnienie do: obserwacji i sprawdzenia spełniania przez uczniów obowiązku uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu”;

— załączniku nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Szprotawa na rok ...”;

1. w wierszu o treści cyt.: „Planowana liczba uczniów w roku”;

2. w tabeli dotyczącej rodzaju dotowanej działalności, w wierszu o treści cyt.: „Liczba uczniów”;

.oraz w tabeli dotyczącej rodzaju dotowanej działalności, w wierszu o treści cyt.: „Dodatkowy powód dotacji

... [należy uwzględnić posiadane przez uczniów rodzaje orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego]”;

— tytule załącznika nr 2 o nazwie „Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów wg stanu na dzień ...”;

— załączniku nr 2 o nazwie „Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów wg stanu na dzień ...”;

1. w tabeli dotyczącej rodzaju dotowanej działalności cyt.: „Liczba uczniów”;

2. w tabeli dotyczącej rodzaju dotowanej działalności, w wierszu o treści cyt.: „Dodatkowy powód dotacji ... [należy uwzględnić posiadane przez uczniów rodzaje orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego]”;

3. załączniku nr 2, w tabeli pn. cyt.: „Lista uczniów uczęszczających do niepublicznego przedszkola spoza Gminy Szprotawa”.

W § 6 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska wskazała, że cyt.: „*Organ prowadzący sporządza w systemie teleinformatycznym miesięczne rozliczenia wykorzystania dotacji oraz przedkłada je w Urzędzie Miejskim w Szprotawie w terminie do dnia 10 dnia po upływie każdego miesiąca, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały.*” Natomiast w § 6 ust. 2 zapisano, że cyt.: „*Rozliczenie roczne wykorzystania dotacji nastąpi do dnia 31 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji.*”

Rada Miejska w Szprotawie wskazała zakres żądanych danych niezbędnych do dokonania miesięcznego (częstkowego) rozliczenia dotacji, określiła sposób dokonania rozliczenia oraz przygotowała wzór takiego rozliczenia. Jednakże w przypadku rozliczenia rocznego, obejmującego rozliczenie wykorzystania dotacji w pełnej wysokości, wskazany został jedynie termin jego dokonania, a nie ujęto w postanowieniach uchwały Nr XXIII/157/2025 zakresu żądanych danych do prawidłowego i skutecznego rozliczenia wykorzystania dotacji za cały rok, nie wskazano trybu rozliczenia oraz nie został przygotowany wzór takiego rozliczenia.

W ocenie Kolegium Izby wskazane powyżej zaniechanie stanowi istotne naruszenie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W badanej uchwale postanowienia dotyczące kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zostały uregulowane w sposób naruszający przepisy art. 36 i art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Z § 7 ust. 5 zdanie pierwsze i drugie wynika, że czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie kontrolowanej jednostki dotowanej, w dniach i godzinach pracy obowiązujących w jednostce. Kontrola może być prowadzona w miejscu odbywania się zajęć, bądź w miejscu wyznaczonym przez organ prowadzący.

Jednakże w zdaniu trzecim Rada Miejska zawarła zapis cyt.: „*Jeżeli pojawią się nadzwyczajne okoliczności zagrażające życiu lub zdrowiu dzieci, młodzieży, personelu zatrudnionego w jednostce, bądź kontrolującemu, kontrola może być prowadzona zdalnie, poprzez przekazywanie wszelkiej dokumentacji drogą elektroniczną lub w innej uzgodnionej z kontrolującym formie.*”

W § 7 ust. 6 Rada Miejska postanowiła, że cyt.: „*W uzasadnionych przypadkach czynności kontrolne mogą być dokonywane w siedzibie Urzędu Miejskiego w Szprotawie, w szczególności gdy podmiot dotowany zakończył działalność.*”

Z kolei w § 7 ust. 9 pkt 10 wskazano, że kontrolujący posiadają uprawnienie do: *żądania niezwłocznego przedstawienia do kontroli w siedzibie kontrolowanego podmiotu dokumentów i materiałów, także w przypadku gdy niezbędne do przeprowadzenia kontroli dokumenty znajdują się poza siedzibą kontrolowanego podmiotu.*

W ocenie Kolegium Izby zacytowane powyżej zapisy stanowią istotne naruszenie art. 36 ust. 1-3 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

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 i związanego z nim art. 36 ust. 2 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 – innych warunków przeprowadzenia kontroli. Ustawodawca zawarł upoważnienie do ustalenia trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, a także w szczególności przewidział formę w jakiej kontrola ma być przeprowadzona – w tym prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, które nie daje uprawnienia do przeprowadzenia kontroli w innym miejscu, w tym w siedzibie Urzędu Miejskiego, czy też w formie zdalnej. Ponadto w ocenie Kolegium Izby zapis, dotyczący „niezwłocznego” żądania przedstawienia do kontroli dokumentów, pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z tym przepisem 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.

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, wynikającym z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego, 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.

Określając przedmiot kontroli Rada Miejska w Szprotawie w § 7 ust. 7 pkt 3 uchwały Nr XXIII/157/2025 wskazała, że kontroli, o której mowa w ust. 1 podlega zgodność złożonego rocznego rozliczenia

wykorzystania dotacji, o którym mowa w § 6 ust. 1 uchwały, z dokumentacją organizacyjną, finansową i dokumentacją przebiegu nauczania szkoły lub przedszkola. Jednakże § 6 ust. 1 badanej uchwały odnosi się jedynie do miesięcznego rozliczenia wykorzystania dotacji. W związku z powyższym treść § 7 ust. 7 pkt 3 niniejszej uchwały stanowi naruszenie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

W § 7 ust. 15 pkt 2 badanej uchwały Rada Miejska w Szprotawie postanowiła, że cyt.: „*Na podstawie ustaleń zawartych w protokole kontroli, po dokonaniu analizy wyjaśnień i zastrzeżeń, a także uzasadnienia odmowy podpisania protokołu kontroli, kontrolujący kieruje do kontrolowanego wystąpienie pokontrolne, które zawiera w szczególności: kwotę dotacji podlegającą zwrotowi do budżetu Gminy Szprotawa*”.

Wystąpienie pokontrolne nie jest dokumentem, który może określać kwotę dotacji podlegającą zwrotowi, bowiem zwrot dotacji następuje w drodze decyzji administracyjnej w trybie art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.). Przesłanką jej wydania jest ustalenie, że dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, o czym stanowi przywołany wyżej art. 252 ustawy o finansach publicznych. Decyzja w przedmiocie zwrotu dotacji ma charakter deklaratoryjny (wyrok WSA w Warszawie z 5 marca 2008 r., V SA/Wa 1748/07), a postępowanie poprzedzające jej wydanie prowadzone jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.). Stosownie do art. 60 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym zalicza się kwoty dotacji podlegające zwrotowi. Właściwość organów została określona w art. 61 ust. 1 pkt 4 cyt. pow. ustawy, który stanowi, że organem pierwszej instancji wydającym decyzje w sprawie należności budżetów gminy będących środkami publicznymi jest – o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej – wójt, burmistrz, prezydent miasta. Właśnie ten organ jest właściwy do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji udzielonej przez gminę, lecz nierozliczonej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 26 czerwca 2006 r. (III SA/Wa 3468/05, Lex: 230625) (...) *wydanie decyzji określającej kwotę dotacji przypadającej do zwrotu wymaga przede wszystkim jednoznacznego ustalenia zarówno okoliczności świadczących o pobraniu dotacji w nadmiernej wysokości, jak i wykazania, która część dotacji i dlaczego została uznana za nadmiernie pobraną (...). Wspomnianym wyżej wymogom, warunkującym wydanie decyzji (...), podporządkowane musi być prowadzone postępowanie administracyjne. W jego ramach powinny zostać zgromadzone niezbędne do rozstrzygnięcia materiały dowodowe, dokonana następnie swobodna ocena dowodów i w efekcie końcowym danie temu wszystkiemu należytego wyrazu w uzasadnieniu wydanej decyzji.*

W ocenie Kolegium Izby treść § 7 ust. 15 pkt 2 uchwały Nr XXIII/157/2025 stanowi istotne naruszenie art. 38 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

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 Kolegium Izby, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski