

Uchwała Nr 8.569.2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 23 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

- I. Stwierdza nieważność uchwały Nr XIII/105/25 Rady Miasta Piły z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, w części obejmującej:
 - w tytule oznaczającym § 5 wyrażenie w brzmieniu: "i zakres",
 - § 5 ust. 1,z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.
- II. Stwierdza, że uchwała Nr XIII/105/25 Rady Miasta Piły z dnia 25 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji została podjęta z naruszeniem przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.
- III. Uznaje, że naruszenie wskazane w pkt II ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XIII/105/25 z dnia 25 marca 2025 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 28 marca 2025 r., Rada Miasta Piły, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy finansowaniu zadań oświatowych, określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 23 kwietnia 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

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 2024 r. poz. 737, z późn. zm.), 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 439), 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, z późn.zm.).

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 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.

Wykonując dyspozycję wynikającą z ww. art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, Rada Miasta Piły podjęła badaną uchwałę.

Analiza postanowień badanej uchwały wykazała, że w § 5 ust. 1 uchwały Rada Miasta Piły postanowiła, iż: "Upoważnieni pracownicy Urzędu Miasta Piły mają prawo do dokonywania kontroli zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazanych w informacjach, o których mowa w § 3 oraz dokonywania kontroli sposobu wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu Miasta Piły, w tym zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w rozliczeniu, o którym mowa w § 4."

Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do regulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Ustawodawca w tym przepisie w sposób wyraźny ograniczył upoważnienie dla prawodawcy miejscowego do ustalania jedynie trybu przeprowadzania kontroli, a nie jej zakresu.

Ponadto regulacje dotyczące kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zawarte zostały w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Uznać zatem należy, że Rada Miasta Piły, stanowiąc w § 5 ust. 1 badanej uchwały o zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, wykroczyła poza ustawową kompetencję do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, czym w sposób istotny naruszyła art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (por. wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1288/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1354/05). Tego rodzaju akty nie mają samoistnego charakteru, bowiem ich istnienie zależy od odpowiedniego umocowania określonego w ustawie. Są one pochodne w stosunku do ustaw, mają uzupełniający i po części wykonawczy charakter. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Celem aktów prawa miejscowego jest nie tylko wykonanie ustawy, ale również jej uzupełnienie i rozwinięcie w obszarach zawartych w upoważnieniu. O ich legalności decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia. Zakres upoważnienia wyznacza granice działalności prawotwórczej właściwego organu i wpływa na treść tworzonego prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych przez przepisy gminne, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa", a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

W wyroku z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1305/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że: "Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.". Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13, wskazał, że: "do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał (...)".

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić § 5 ust. 1 uchwały, a w konsekwencji również wyrażenia w brzmieniu: "i zakres" zawartego w tytule oznaczającym § 5 uchwały.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że w § 3 ust. 1 uchwały Rada Miasta Piły postanowiła, iż: "Dotacja przekazywana jest na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia szkoły/przedszkola, wykazywanego w informacji miesięcznej, składanej przez podmioty dotowane

w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, wg. wzoru informacji stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały."

W przywołanym postanowieniu § 3 ust. 1 uchwały Rada Miasta nie wymieniła uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, co pozostaje w sprzeczności z art. 34 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28, art. 29, art. 29a ust. 2, art. 30 oraz art. 31 ust. 1 tej ustawy, są przekazywane na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, ucznia objętego branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, będącego w danym miesiącu roku budżetowego odpowiednio dzieckiem objętym wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniem, wychowankiem, uczestnikiem zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniem objętym branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczem kwalifikacyjnego kursu zawodowego odpowiednio w placówce wychowywania przedszkolnego, szkole, branżowym centrum umiejętności lub placówce, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy Prawo oświatowe.

Biorąc pod uwagę, że w załączniku Nr 1 do uchwały pn. "Wniosek o udzielenie dotacji z budżetu Miasta Piły na rok ..." oraz w załączniku Nr 2 do uchwały pn. "Miesięczna informacja o liczbie uczniów" przewidziano miejsce na podanie danych o liczbie uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych (poprzez wpisanie odpowiedniego numeru wagi i liczby uczestników tych zajęć), a załącznik Nr 4 do uchwały pn. "Rozliczenie wykorzystania dotacji otrzymanej w roku ..." zawiera część II. "ROZLICZENIE DOTACJI NA ORGANIZACJĘ KSZTAŁCENIA SPECJALNEGO ORAZ NA ORGANIZACJĘ ZAJĘĆ REWALIDACYJNO-WYCHOWAWCZYCH", w której zobowiązano organ prowadzący szkołę/przedszkole do podania rzeczywistej liczby uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w poszczególnych miesiącach, Kolegium Izby uznało, że naruszenie przepisów art. 34 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ma charakter nieistotny.

W piśmie z dnia 17 kwietnia 2025 r. (znak: OKS.X.4431.21.2025), w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, Zastępca Prezydenta Miasta Piły poinformował, że: "w zakresie § 3 ust. 1 cyt. wyżej uchwały, na najbliższej możliwej sesji Rady Miasta Piły, zostanie dokonana zmiana poprzez dodanie zapisu uwzględniającego uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, co będzie stanowiło doprecyzowanie treści uchwały do zapisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych."

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
/-/ z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, w pkt I, przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.