Dokument elektroniczny



Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Poznań 2025-04-10

Dane nadawcy

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu
Zielona 8
Województwo: wielkopolskie
Powiat: Poznań
NIP: 7781135134
Email: edap@poznan.rio.gov.pl

Dane adresata

Urząd Miejski w Złotowie
Piasta 8
Województwo: wielkopolskie
Powiat: złotowski
NIP: 7670006600
REGON: 525441
Email: urzad@zlotow.pl

Uchwała rozstrzygnięcie

Znak sprawy: 7/474/2025

Dotyczy: Uchwała nr XIII.91.2025 Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 24.03.2025

Załączniki:

1. Dokumenty.zip

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny

Elektronicznie podpisany przez:
Grażyna Wróblewska; RIO w Poznaniu
dnia 10 kwietnia 2025 r.

Uchwała Nr 7/474/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 8 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.91.2025 Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miasto Złotów przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej:
   - w § 6 ust. 2 wyrażenie w brzemieniu: *„, który określa przedmiot i zakres kontroli, termin jej rozpoczęcia oraz planowany termin jej zakończenia"*,
   - § 7 ust. 3,
   - w załączniku nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na ..... rok dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w tym prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju" w pkt 3 wyrażenie w brzmieniu *„organu prowadzącego"* oraz w tym samym punkcie w nawiasie wyrażenie w brzmieniu *„organu prowadzącego"*,
   - w załączniku nr 2 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na..... rok dla szkół podstawowych" w pkt 3 wyrażenie w brzmieniu *„organu prowadzącego"* oraz w tym samym punkcie w nawiasie wyrażenie w brzmieniu *„organu prowadzącego"*,

   z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.
II. Stwierdza, że uchwała Nr XIII.91.2025 Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miasto Złotów przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, została podjęta z naruszeniem przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.
III. Uznaje, że naruszenia w pkt II mają charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 28 marca 2025 r., Rada Miejska w Złotowie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miasto Złotów przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania.

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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 8 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 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.

Działając w oparciu o dyspozycję zawartą w wyżej wymienionym przepisie, Rada Miejska w Złotowie podjęła przedmiotową uchwałę.

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, co następuje.

W § 6 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Złotowie postanowiła, iż *„Kontrolę, o której mowa w ust. 1, przeprowadza się na podstawie programu kontroli, który określa przedmiot i zakres kontroli, termin jej rozpoczęcia oraz planowany termin jej zakończenia”.*

Natomiast w § 7 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, iż *„Organ prowadzący kontrolowaną jednostkę ma prawo upoważnić osobę reprezentującą go w trakcie przeprowadzania kontroli, w tym w szczególności upoważnioną do udzielania wyjaśnień i przekazywania wymaganej dokumentacji.”.*

W ocenie Kolegium, stanowienie o treści programu kontroli oraz nakładanie obowiązków na podmiot dotowany (kontrolowany) pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, które podlegają ścisłej wykładni językowej i nie mogą prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia, materii w nich niewymienionych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. akt U 2/00, stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako *„ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system”*. Natomiast termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw.

Ustawodawca w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zawarł upoważnienie do ustalenia m.in. trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Zważywszy, że termin „kontrola” jest rozumiany jako porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, to zwrot: „ustala tryb kontroli” na gruncie ww. przepisów należy rozumieć jako określenie zasad i sposobu postępowania w trakcie czynności kontrolnych, czyli tzw. porównawczych. Do tak określonych zasad i sposobu procedowania kontrolnego nie można zaliczyć regulacji zawartych w § 6 ust. 2 uchwały.

W ocenie Kolegium brak jest podstaw do stanowienia przez organ stanowiący o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli. Właściwym organem do określenia ww. spraw związanych z kontrolą wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa plany kontroli, udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektywy wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych, 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 RP w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa", a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność w § 6 ust. 2 wyrażenia o treści: *„, który określa przedmiot i zakres kontroli, termin jej rozpoczęcia oraz planowany termin jej zakończenia"* oraz nieważność § 7 ust. 3.

W załączniku nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na ..... rok dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w tym prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju" oraz w załączniku nr 2 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na..... rok dla szkół podstawowych" do uchwały, w pkt 3 zobowiązano wnioskodawcę do podania *„Nazwy i numeru rachunku organu prowadzącego właściwego do przekazania dotacji"*.

Postanowienia dotyczące wskazania nazwy i numeru rachunku organu prowadzącego, na który ma być przekazana dotacja w sposób istotny naruszają art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który określa, że dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30 oraz 31 ust. 1, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły, branżowego centrum umiejętności lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy Prawo oświatowe. Zatem rachunkiem wskazanym przez wnioskodawcę nie może być rachunek bankowy organu prowadzącego lecz wyłącznie rachunek bankowy szkoły, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia o treści *„organu prowadzącego"* zawartego w pkt 3 załączników nr 1 i nr 2 oraz w nawiasie zawartym w tym samym punkcie załączników nr 1 i 2.

Ponadto, Rada Miejska w Złotowie, wypełniając delegację wynikającą z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w § 3 ust. 2 postanowiła, iż: *„Wniosek, o którym mowa w ust. 1 zawiera informacje o planowanej liczbie uczniów, dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, a jego wzory stanowią załączniki nr 1 i 2 do uchwały, odpowiednio dla typu jednostki dotowanej."*.

Analiza zapisów załącznika nr 1 (wzór wniosku dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych) do uchwały wykazała, że we wniosku nie przewidziano miejsca na podanie przez wnioskodawcę planowanej liczby uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. Natomiast analiza załącznika nr 2 (wzór wniosku dla szkół podstawowych) do uchwały wykazała, że we wniosku nie przewidziano miejsca na podanie przez wnioskodawcę planowanej liczby dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju oraz uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej 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, by 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, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Następnie w § 4 ust. 1 i 2 Rada Miejska w Złotowie postanowiła, że: *„Dotacja przekazywana jest na podstawie miesięcznych informacji składanych przez organ prowadzący jednostki dotowanej, w terminie do 5. dnia każdego miesiąca, według stanu na pierwszy dzień danego miesiąca"*, która to informacja *„zawiera dane szczegółowe niezbędne dla prawidłowego ustalenia należnych kwot dotacji dla uczniów i realizowanych na ich rzecz zadaniach oświatowych wykazanych w rozporządzeniu o podziale potrzeb oświatowych na dany rok budżetowy"*.

Wzór informacji miesięcznej dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych został określony w załączniku nr 3 do uchwały, a wzór informacji miesięcznej dla szkół podstawowych został określony w załączniku nr 4 do uchwały.

Kolegium Izby stwierdziło, że w załączniku nr 3 do uchwały wyodrębniono dane o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju oraz liczbie uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych (mimo że we wniosku o udzielenie dotacji dane te zostały pominięte), natomiast w załączniku nr 4 do uchwały pominięto wyodrębnienie ww. danych, co jest wymagane przepisem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W ocenie Kolegium Izby ww. naruszenia przepisów prawa mają charakter nieistotny. Niemniej jednak Rada Miejska w Złotowie powinna doregulować treść badanej uchwały w przedmiotowym zakresie.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w części końcowej załącznika nr 3 i załącznika nr 4 zostały zamieszczone objaśnienia o treści: *„*Należy rozumieć uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 127 ust. 10 ustawy – Prawo oświatowe"*, jednakże w treści załącznika nr 3 i nr 4 ww. objaśnienie nie zostało przypisane do żadnej pozycji.

Natomiast w załączniku nr 5 stanowiącym wzór rozliczenia dotacji, w tabelach zamieszczonych w pkt 5 „Informacje o dokumentach, na podstawie których sporządzono rozliczenie" w ppkt od 1 do 5 w kolumnie „Rodzaj wydatku" dodano przypis oznaczony jako: „***", natomiast z objaśnień zamieszczonych w części końcowej tego załącznika wynika, że ww. kolumny winny być oznaczone przypisem „****".

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

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.