



**UCHWAŁA NR 15/55/2018**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 25 kwietnia 2018 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b>       | <b>9/ Bogusław Wenus</b>       |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>              | <b>10/ Grażyna Kos</b>         |
| <b>3/ Ewa Śpionek</b>                  | <b>11/ Barbara Polowczyk</b>   |
| <b>4/ Iwona Kopczyńska</b>             | <b>12/ Paweł Dobrzyński</b>    |
| <b>5/ Anna Kaźmierczak</b>             | <b>13/ Roman Drozdowski</b>    |
| <b>6/ Łukasz Szczepanik</b>            | <b>14/ Krzysztof Kozik</b>     |
| <b>7/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska</b> | <b>15/ Tomasz Jan Karwicki</b> |
| <b>8/ Józefa Lucyna Michejda</b>       |                                |

po rozpoznaniu w dniu 25 kwietnia 2018 roku Uchwały Nr LIII/674/18 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 27 marca 2018 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i innych niepublicznych placówek, dla których Miasto Pabianice jest organem rejestrującym, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2017r., poz. 1875 z późn.zm) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 561)

**uchwała, co następuje:**

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 38 ust. 1, art. 36 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. 2017r., poz. 2203) oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2017r., poz.1875 z późn. zm.) w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. 2017 r., poz. 1523) **stwierdza nieważność** Uchwały Nr LIII/674/18 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 27 marca 2018 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i innych niepublicznych placówek, dla których Miasto Pabianice jest organem rejestrującym.

**Uzasadnienie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 25 kwietnia 2018 roku rozpatrzyło Uchwałę Nr LIII/674/18 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 27 marca 2018 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i innych niepublicznych placówek, dla których Miasto Pabianice jest organem rejestrującym (dalej zwana Uchwałą), doręczoną Izbie w dniu 6 kwietnia bieżącego roku.

W toku badania przedmiotowej Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

W § 1 ust. 1 Uchwały postanowiono, że Uchwała ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji publicznym i niepublicznym placówkom wychowania przedszkolnego, szkołom i innym niepublicznym placówkom, dla których Miasto Pabianice jest organem rejestrującym oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. W §2 ust. 1 Uchwały ustalono, że publicznym placówkom wychowania przedszkolnego, szkołom i innym niepublicznym placówkom, dla których Miasto Pabianice jest organem rejestrującym, dotacji udziela Prezydent Miasta Pabianic. Natomiast w § 2 ust. 2 wskazano, że niepublicznym placówkom wychowania przedszkolnego, szkołom i innym niepublicznym placówkom dotacji udziela Prezydent Miasta Pabianic na wniosek złożony przez organ prowadzący w wydziale Urzędu Miejskiego w Pabianicach właściwym w zakresie edukacji, w terminie do 30 września roku bazowego, zawierający informacje o planowanej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów i wychowanków zajęć rewalidacyjno – wychowawczych. W §2 ust. 3 zawarto postanowienie, że wniosek, o którym mowa w ust. 2 organ prowadzący sporządza odrębnie dla każdej placówki wychowania przedszkolnego, szkoły, placówki. W § 2 ust. 4 postanowiono, że wzór wniosku, o którym mowa w ust. 3 określa załącznik nr 1 do Uchwały.

W ocenie Kolegium Izby powołane regulacje Uchwały prowadzą do konkluzji, że publiczne placówki wychowania przedszkolnego nie składają wniosku o udzielenie dotacji. W świetle postanowień Uchwały wnioski o dotację składają tylko podmioty wymienione w § 2 ust. 2 Uchwały, tj. niepubliczne placówki wychowania przedszkolnego, szkoły i inne niepubliczne placówki. Tym samym, mając na uwadze postanowienia § 2 Uchwały uznać należy, że wzór wniosku ustalony w załączniku nr 1 do Uchwały nie odnosi się do publicznych placówek wychowania przedszkolnego. Zdaniem Kolegium Izby taka regulacja pozostaje w sprzeczności z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym 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. 28-30 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 dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Zgodnie z powołanym przepisem organ stanowiący ma zatem obowiązek ustalenia trybu udzielenia dotacji oraz określenia danych, które powinien zawierać wniosek o udzielenie dotacji także dla publicznych placówek wychowania przedszkolnego. Rada Miejska w Pabianicach nie wypełniła tego obowiązku, bowiem nie objęła postanowieniem § 2 ust. 2 Uchwały, w którym uregulowano kwestię składania wniosku o udzielenie dotacji, publicznych placówek wychowania przedszkolnego, tym samym nie określając dla tych podmiotów trybu udzielania dotacji. W rezultacie Rada Miejska naruszyła art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Mając z kolei na uwadze treść powołanych wyżej postanowień § 1 ust.1 oraz § 2 ust. 1 analizowanej Uchwały, Kolegium Izby wskazuje, że nie wynika z nich jednoznacznie jakich szkół dotyczy Uchwała. Analizując te postanowienia można uznać, że Uchwała odnosi się zarówno do szkół publicznych, jak i niepublicznych, ale - wobec jednoznacznego wskazania charakteru placówek wychowania przedszkolnego (publicznych i niepublicznych) oraz innych placówek (tylko

niepublicznych) - postanowienia te można również odczytać w taki sposób, że Uchwała dotyczy jedynie szkół niepublicznych. Przy powyższym Kolegium Izby wskazuje, że akt prawa miejscowego - jakim niewątpliwie jest przedmiotowa Uchwała, zawierająca normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, obowiązującym na terenie organu, który ją uchwalił - powinien być w pełni czytelny i zrozumiały, zaś zawarte w nim sformułowania winny być sformułowane w sposób jednoznaczny.

Ustalając tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji w § 5 ust. 4 analizowanej Uchwały postanowiono, że organ prowadzący podmiot kontrolowany jest zobowiązany do zapewnienia kontrolującemu warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów i terminowego udzielania wyjaśnień. W ocenie Kolegium Izby nałożenie na organ prowadzący podmiot kontrolowany, obowiązku niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów stanowi nieuprawnioną modyfikację 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 (organizacyjną, finansową i dokumentację przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją) oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 ww. ustawy, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. Z powołanego przepisu jednoznacznie wynika, że podmiot kontrolowany (nie organ prowadzący podmiot kontrolowany – jak postanowiono w Uchwale) ma obowiązek udostępnienia dokumentacji w terminie wskazanym w tym przepisie, tj. w ciągu 14 dni liczonych od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. Wobec powyższego, uznać należy, że postanowienie § 5 ust. 4 analizowanej Uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W § 8 ust. 1 Uchwały postanowiono, że w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji przysługującej kontrolowanej jednostce, Prezydent Miasta w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu albo od dnia wpływu wyjaśnień lub zastrzeżeń, o których mowa w § 7 ust. 3 Uchwały, kieruje do kontrolowanego podmiotu wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji. W powołanym postanowieniu nałożono na Prezydenta Miasta obowiązek wezwania kontrolowanej jednostki w wystąpieniu pokontrolnym, do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji. Podkreślić należy, że przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie zawiera upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nakładania na organ wykonawczy obowiązków w zakresie czynności dotyczących zwrotu dotacji, jakie ten organ powinien podjąć. Wskazać przy tym trzeba, że obowiązki organu wykonawczego wynikają z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (j.t. z 2017r. Dz.U. poz. 2077). Stosownie do art. 60 pkt 1 i art. 61 ust. 1 pkt 4) ww. ustawy w odniesieniu do kwot dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i podlegających zwrotowi w przypadkach określonych w tej ustawie, Prezydent jako organ pierwszej instancji, ma obowiązek wydać w tym zakresie stosowną decyzję.

W załączniku nr 3 do Uchwały, określającym wzór rozliczenia dotacji otrzymanej z budżetu Miasta Pabianic, nie uwzględniono postanowienia zawartego w § 4 ust. 2 Uchwały, w którym ustalono, że organy prowadzące podmioty oświatowe, które kończą swoją działalność w trakcie trwania roku

budżetowego, składają w terminie do 15 dnia następującego po terminie zakończenia działalności pisemne rozliczenie z wykorzystania otrzymanej dotacji, za okres od początku roku budżetowego do zakończenia działalności. Wzór ujęty w załączniku nr 3 do Uchwały dotyczy sprawozdań, o których mowa w § 4 ust. 1 Uchwały (sprawozdania za okres od stycznia do czerwca oraz za okres od stycznia do grudnia danego roku budżetowego). Tym samym w Uchwale, nie określono sposobu rozliczenia dotacji w przypadku zakończenia działalności podmiotu w trakcie roku budżetowego, czym naruszono obowiązek wynikający z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W § 10 Uchwały postanowiono, że Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl art. 4 ust. 1 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Tym samym analizowana Uchwała powinna zawierać postanowienie o wejściu w życie zgodne z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a zatem wskazujące, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, a nie w trakcie biegu 14 dniowego terminu, np. po upływie 5 albo 10 dni od dnia jej ogłoszenia.

Kolegium Izby podkreśla, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonując swoje kompetencje w zakresie uchwalania aktu prawa miejscowego ma obowiązek uwzględniać treść normy ustawowej, zawierającej upoważnienie do podjęcia takiego aktu. Wskazać przy tym należy, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12) organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany 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.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium  
Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**