



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 11 kwietnia 2025 r.

Poz. 930

UCHWAŁA NR 83/2025 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 X/101/25 Rady Miejskiej w Międzyrzeczu z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Międzyrzecz oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w części dotyczącej § 5 ust. 1 w zakresie słów cyt.: „lub inne osoby niebędące pracownikami organu właściwego do udzielania dotacji” oraz § 7 - z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 1 oraz 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 Międzyrzeczu podjęła w dniu 25 lutego 2025 r. uchwałę nr X/101/25 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Międzyrzecz oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 27 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.).

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.

Wyżej wymieniona uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego, a ogłoszenie nastąpiło w dniu 18 marca br., pod poz. 654.

W § 5 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, 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 § 3,
- 2) prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z zasadami określonymi w art. 35 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.

W powyższych względów w ocenie Kolegium Izby wskazanie w § 5 ust. 1 innych osób niebędących pracownikami organu właściwego do udzielania dotacji przekracza zakres kompetencji organu staowiącego wynikający z art. 36 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Ponadto - w § 7 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że cyt.: „Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane w nadmiernej wysokości lub nienależnie podlegają zwrotowi wraz z odsetkami, licznymi jak od zaległości podatkowych. Odsetki nalicza się zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, od dnia:

- 1) przekazania z budżetu gminy dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) stwierdzenia się nieprawidłowego naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji.”.

Wskazanie w przedmiotowej uchwale zasad dokonywania zwrotu dotacji, w tym określenia sposobu naliczania odsetek od dotacji podlegającej zwrotowi w ocenie Kolegium Izby przekracza zakres kompetencji wynikający z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych dotacje, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–32, art. 40 i art. 41, nie podlegają egzekucji. Według art. 49 ust. 2 ww. ustawy przepis ust. 1 nie dotyczy egzekucji prowadzonej w przypadku stwierdzenia, na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, obowiązku zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

W związku z powyższym zasady dokonywania zwrotu dotacji, naliczania odsetek od dotacji podlegającej zwrotowi zostały uregulowane w ustawie o finansach publicznych.

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 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.

Zgodnie z art. 87 ustawy Konstytucja RP 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.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło - jak w sentencji 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 Zajęczkowski