



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 kwietnia 2025 r.

Poz. 3793

UCHWAŁA NR 7/475/2025

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 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 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:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVII/86/2025 Rady Gminy Bralin z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ na terenie Gminy Bralin oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, w części obejmującej:

— § 6,

— w § 7 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: „,w zakresie określonym w ust.2.”,

— § 7 ust. 2,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XVII/86/2025 z dnia 26 marca 2025 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 27 marca 2025 r., Rada Gminy Bralin, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Bralin dla szkół i przedszkoli niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ.

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 ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 8 kwietnia 2025 r.

Rozpatrując sprawę uchwały 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.

Wykonując wskazane dyspozycje w dniu 26 marca 2025 r. Rada Gminy Bralin podjęła badaną uchwałę.

W § 6 uchwały postanowiono, że *„Dotacja w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem oraz dotacja pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi na zasadach określonych w art. 251 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, 1572, 1717, 1756, 1907, z 2025 r. poz. 39.), a w przypadku zakończenia działalności jednostki określonej w § 1 ust.1 w trakcie roku budżetowego w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu zakończenia działalności.”*

Kolegium Izby wskazuje, że zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego regulują przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4.

Z kolei stosownie do art. 252 ust. 1 dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

W związku z powyższym postanowienia § 6 uchwały stanowią modyfikację ww. przepisów ustawy o finansach publicznych.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia § 6 badanej uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

Kolegium wskazuje, że powołany w podstawie prawnej przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi dla organu stanowiącego podstawę do określenia w uchwale zasad udzielania dotacji, nie stanowi natomiast podstawy do określania zasad rozliczania i zwrotu dotacji.

Zasady rozliczania i zwrotu dotacji określają przepisy ustawy o finansach publicznych oraz umowa zawarta przez organ wykonawczy na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych.

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 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 RP w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

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.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), 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”.

W § 7 ust. 1 i ust. 2 badanej uchwały zamieszczono regulacje w brzmieniu:

„1. W dotowanych jednostkach, organ dotujący może okresowo przeprowadzać kontrole, w zakresie określonym w ust.2.

2. Kontrola obejmuje:

1) weryfikację zgodności danych wykazywanych w informacji miesięcznej o liczbie uczniów z dokumentacją przebiegu nauczania (prawidłowości pobrania dotacji),

2) weryfikację prawidłowości wykorzystania dotacji, zgodnie z jej przeznaczeniem, na podstawie dokumentacji księgowej, w tym dowodów księgowych.”.

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 Gminy Bralin stanowiąc w § 7 ust. 2 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.

Stąd w ocenie Kolegium postanowienie § 7 ust. 2 narusza prawo w sposób istotny.

Kolegium Izby wskazuje także na omyłkę pisarską w badanej uchwale, bowiem w § 4 ust. 3 zawarto zapis: „*Miesięczna kwota dotacji rocznej obliczana jest na podstawie informacji, o której mowa w ust. 3 i wypłacana zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy*”, a prawidłowo winien być wskazany ust. 1.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze 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.