



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 28 kwietnia 2025 r.

Poz. 3795

**UCHWAŁA NR 7/468/2025**

**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 IX/120/2025 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 6 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół, dla których gmina Września jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli, prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, w części obejmującej:

— w § 7 ust. 2,

— w § 7 ust. 3,

— w § 7 ust. 5 wyrażenie w brzmieniu: *"zawierające: numer upoważnienia, imię i nazwisko kontrolującego, nazwę i adres kontrolowanego, przedmiot kontroli, termin rozpoczęcia kontroli i termin, do którego winna być przeprowadzona kontrola, termin ważności upoważnienia"*,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu uchwały.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 12 marca 2025 r. Rada Miejska we Wrześni powołując się na art. 38 ust. 1 ustawy z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół, dla których gmina Września jest organem rejestrującym 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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej 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.

Wykonując wskazane dyspozycje, Rada Miejska we Wrześni w dniu 6 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr IX/120/2025, którą ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół, dla których gmina Września jest organem rejestrującym oraz tryb przeprowadzania kontroli, prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

Analiza badanej uchwały wykazała, że w § 7 ust. 2 uchwały Rada Miejska we Wrześni określiła zakres kontroli stanowiąc, iż: *"Kontroli, o której mowa w ust. 1 podlega:*

*1) prawidłowość pobrania dotacji w zakresie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów, wykazywanych w informacji, o której mowa w § 4 ust. 1 uchwały, na podstawie dokumentacji, stanowiącej podstawę sporządzania tych informacji,*

*2) prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanej placówce wychowania przedszkolnego, szkole, w zakresie o którym mowa w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych,*

*3) zgodność złożonego rocznego rozliczenia wykorzystania dotacji, o którym mowa w § 6 ust. 1 uchwały, z dokumentacją organizacyjną, finansową i dokumentacją przebiegu nauczania szkoły, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego."*

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 Miejska we Wrześni 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.

W § 7 ust. 3 badanej uchwały zamieszczono regulację w brzmieniu: *„Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzone zostanie, że dotacja została:*

*1) wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem,*

*2) pobrana nienależnie,*

*3) pobrana w nadmiernej wysokości - podlega zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych”.*

Kolegium Izby wskazuje, że zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostek 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 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 ustawy o finansach publicznych, 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.

Postanowienie przywołanego wyżej § 7 ust. 3 uchwały zawęża (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji.

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

Dalsza analiza uchwały wykazała, że w postanowieniu § 7 ust. 5 uchwały Rada postanowiła, że: „Dokumentem upoważniającym do przeprowadzenia kontroli jest imienne upoważnienie do kontroli zawierające: numer upoważnienia, imię i nazwisko kontrolującego, nazwę i adres kontrolowanego, przedmiot kontroli, termin rozpoczęcia kontroli i termin, do którego winna być przeprowadzona kontrola, termin ważności upoważnienia.”

W ocenie Kolegium, stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzania kontroli 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 § 7 ust. 5 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność w § 7 ust. 5 wyrażenia w brzmieniu: *„zawierające: numer upoważnienia, imię i nazwisko kontrolującego, nazwę i adres kontrolowanego, przedmiot kontroli, termin rozpoczęcia kontroli i termin, do którego winna być przeprowadzona kontrola, termin ważności upoważnienia”*.

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.