



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4198

**UCHWAŁA NR 8.579.2025**

**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU**

z dnia 23 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 XV/58/2025 Rady Miasta Obrzycko z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, dla których miasto Obrzycko 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 do uchwały.

### **Uzasadnienie**

Uchwałą Nr XV/58/2025 z dnia 27 marca 2025 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 kwietnia 2025 r., Rada Miasta Obrzycko, 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 i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, dla których Miasto Obrzycko 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 Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 23 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 wspomaganem 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 dyspozycje wynikające ze wskazanych przepisów, Rada Miasta Obrzycko w dniu 27 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XV/58/2025 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, dla których miasto Obrzycko jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli, prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

W § 7 ust. 2 badanej uchwały Rada postanowiła – cyt.: „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 Miasta Obrzycko, 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.

Stwierdzenie nieważności postanowień § 7 ust. 2 jest zatem zasadne.

W § 7 ust. 3 badanej uchwały postanowiono, że „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 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 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 § 7 ust. 3 uchwały stanowią modyfikację ww. przepisów ustawy o finansach publicznych.

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 Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

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 dnia 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 związku z powyższym naruszono art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych.

Zatem stwierdzenie nieważności postanowień § 7 ust. 3 jest zasadne.

Następnie w § 7 ust. 5 Rada postanowiła – cyt.: „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 Izby, 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.

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  
(-) z up. Aldona Pruska

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.