



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 maja 2025 r.

Poz. 4364

UCHWAŁA NR 9.614.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 7 maja 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

§ 5 ust. 8 uchwały Nr XIII/115/2025 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 8 kwietnia 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez inny podmiot niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 11 kwietnia 2025 r. Rada Miejska w Murowanej Goślinie powołując się na art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez inny podmiot niż jednostka samorządu terytorialnego 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 7 maja 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.

Działając w oparciu o dyspozycję zawartą w wyżej wymienionym przepisie Rada Miejska w Murowanej Goślinie podjęła przedmiotową uchwałę.

Analiza postanowień uchwały wykazała, że w § 5 ust. 8 Rada Miejska w Murowanej Goślinie postanowiła, że *„w przypadku dotacji niewykorzystanej w całości lub w części, pobranej w nadmiernej wysokości lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, organ prowadzący dokonuje zwrotu dotacji w trybie określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. 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 powyżej § 5 ust. 8 uchwały zawęża (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji, bowiem pomija obowiązek zwrotu dotacji pobranej nienależnie.

Kolegium Izby 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, nie stanowi natomiast podstawy do określania zasad zwrotu dotacji. Zasady te określają bowiem przepisy 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.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, sygn. akt I SA/Po 1305/15, w uzasadnieniu którego 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".

Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III SA/Wr 272/20, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że: "w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10 - dostępne: CBOSA). Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące (...) Zdaniem Sądu, powyższe nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Jednak powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak z zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 31 listopada 2006 r., II SA/Wr 745/06, CBOSA)".

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, że postanowienie § 5 ust. 8 badanej uchwały modyfikuje zasady zwrotu dotacji określone w ustawie o finansach publicznych, co istotnie narusza prawo i legło u podstaw stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w postanowieniach § 6 ust. 2 zapisano „Kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, na zasadach określonych w art. 36 ust. 2-6 ustawy, przeprowadzają osoby upoważnione przez Burmistrza.”.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32.

Z treści przywołanych powyżej przepisów, tj. art. 36 i art. 38 ust. 1 wynika, że pobieranie przez placówki oświatowe środków publicznych wiąże się nierozdzielnie z poddaniem się przez nie trybowi kontroli rozliczenia i wydatkowania tych środków, a ustawowym obowiązkiem organu dotującego jest nie tylko udzielanie dotacji publicznym i niepublicznym szkołom i przedszkolom, lecz także dokonanie kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczenie tych dotacji.

Ustawodawca, udzielając w treści ww. przepisu upoważnienia, nie pozostawił swobody organowi dotującemu w określaniu uchwałą podmiotów, które kontrolę mogą prowadzić. Wręcz przeciwnie, wskazał, co wyraźnie wynika z treści art. 36 ust. 1 ustawy, że to organ dotujący kontroluje prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji.

Z postanowień § 6 ust. 2 badanej uchwały nie wynika wprost czy osoby posiadające upoważnienie Burmistrza Miasta i Gminy Murowana Goślina do przeprowadzenia kontroli są pracownikami Urzędu Miasta i Gminy Murowana Goślina.

Kolegium Izby wskazuje, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 28 marca 2023 r. (sygn. akt I SA/Kr 1249/22), uznał nieważność zapisu uchwały rady gminy, który przewidywał możliwość prowadzenia kontroli przez podmiot zewnętrzny. Ponadto 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 takich jak ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o pracownikach samorządowych itp.”.

W innym wyroku z dnia 26 stycznia 2022 r. (sygn. akt I SA/Kr 265/21), Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że przepisy uchwały (prawa miejscowego) określają tryb (procedurę) przeprowadzenia kontroli, natomiast w kwestiach nieuregulowanych w tej procedurze znajdują zastosowanie przepisy k.p.a., gdyż kontrola dotyczy niepodatkowych należności budżetowych określonych w art. 60 u.f.p.

Zgodnie z art. 268a ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), organ administracji publicznej może upoważnić, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie.

Przepisy kpa nie zezwalają na udzielanie upoważnienia osobie spoza kręgu pracowników podmiotu.

Tożsame stanowisko zajęło Ministerstwo Edukacji i Nauki (Gazeta Prawna, Artur Radwan, 7 września 2021 r.). Dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego Ministerstwa Edukacji i Nauki, Katarzyna Koszewska, wyjaśniła m.in., że „*Prawo do ustanowienia osób reprezentujących taki organ (władzy publicznej) jest ograniczone i dotyczy kręgu osób posiadających status pracownika samorządowego (organu reprezentującego konkretną wspólnotę mieszkańców) potwierdzony istnieniem konkretnych (a nie każdych) więzi prawnych, jakie uprzednio zaistniały pomiędzy urzędem gminy (jako pracodawcą) a pracownikiem urzędu i jego opisanym także ustawą, egzekwowalnym zakresem praw i obowiązków.*”.

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.