



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 3207

**UCHWAŁA NR 6/422/2025**

**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU**

z dnia 26 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 (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 XII/70/2025 Rady Gminy Perzów z dnia 3 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Perzów przez inne niż Gmina Perzów osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej:

— § 6,

— w § 8 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu „zawierającego”:

1) numer upoważnienia,

2) podstawę prawną,

3) imię i nazwisko kontrolującego,

4) nazwę i adres kontrolowanego,

5) miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych,

6) zakres i termin kontroli,

7) czas trwania kontroli”,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 7 marca 2025 r., Rada Gminy Perzów, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Perzów przez inne niż Gmina Perzów osoby prawne i osoby fizyczne oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

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 26 marca 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 2024 r. poz. 754, z późn. zm.) 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 dyspozycje wynikające ze wskazanych przepisów, Rada Gminy Perzów w dniu 3 marca 2025 r. 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 ze zm.), 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.

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.

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

W § 8 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła: *„Kontrole, o których mowa w § 7 przeprowadzają przedstawiciele Gminy Perzów upoważnieni przez Wójta Gminy Perzów, zwani dalej „kontrolerami”, na podstawie imiennego upoważnienia wydanego im przez Wójta Gminy Perzów, zawierającego:*

- 1) numer upoważnienia,*
- 2) podstawę prawną,*
- 3) imię i nazwisko kontrolującego,*
- 4) nazwę i adres kontrolowanego,*
- 5) miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych,*
- 6) zakres i termin kontroli,*
- 7) czas trwania kontroli.”.*

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 § 8 ust. 1 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.

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.

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.