



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 3226

UCHWAŁA NR 6/419/2025

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 X/61/2025 Rady Gminy w Doruchowie z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół podstawowych i placówek oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, w części obejmującej:

- w § 4 ust. 7,
 - w § 5 ust. 8 wyrażenie w brzmieniu: „*sporządzanie obliczeń i zestawień*”,
 - w § 8 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: „*wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji*”,
- z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 27 lutego 2025 r., Rada Gminy w Doruchowie, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli ich pobrania i wykorzystania dla publicznych szkół podstawowych, oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych i przedszkoli publicznych prowadzonych na terenie gminy Doruchów, przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne.

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 w Doruchowie w dniu 26 lutego 2025 r. podjęła badaną uchwałę.

W § 4 ust. 7 badanej uchwały postanowiono, że *„Dotację przyznaną na dany rok kalendarzowy, należy wykorzystać do 31 grudnia roku, na który została przyznana. Niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do 31 stycznia roku następującego po roku, na który dotacja została przyznana. Zwrotu należy dokonać przelewem bankowym na rachunek bankowy Gminy Doruchów.”*

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.

Postanowienie przywołanego wyżej § 4 ust. 7 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 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 w ocenie Kolegium Izby postanowienia § 4 ust. 7 badanej uchwały naruszają w sposób istotny art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Analiza uchwały wykazała także, że w § 5 ust. 8 Rada Gminy postanowiła: *„W razie potrzeby kontrolujący mogą występować do organu prowadzącego kontrolowany podmiot lub do jego dyrektora o udzielanie wyjaśnień, sporządzanie obliczeń i zestawień w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji.”*

Z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wynika, że organ stanowiący gminy został upoważniony do ustalenia trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Z przepisu tego nie wynika natomiast, ażeby organ ten został upoważniony do stanowienia prawa w zakresie wyposażenia organu kontrolującego w inne uprawnienia kontrolne niż przewidziane w art. 38 w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych oraz do nałożenia na podmioty kontrolowane innych obowiązków niż wynikające z tego przepisu.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku o sygn. akt I GSK 117/21 z dnia 7 lipca 2021 r. wskazał, że (...) *należy zwrócić uwagę, że przepisy rangi ustawowej (u.f.z.o.) nie przewidują możliwości żądania od kontrolowanego zestawień i obliczeń opartych na (...) księgowych dowodach źródłowych i innych dokumentach. Co więcej, konstrukcji prawnej żądania od kontrolowanego sporządzenia zestawień i obliczeń opartych na księgowych dowodach źródłowych i innych dokumentach nie przewidują nawet wymienione wyżej przepisy ustaw regulujących kontrolę podatkową oraz celno - skarbową. (...) Według Naczelnego Sądu Administracyjnego możliwość nałożenia przez kontrolujących na kontrolowanego obowiązku sporządzenia zestawień i obliczeń opartych na księgowych dowodach źródłowych i innych dokumentach w swojej istocie prowadzi do przerzucenia realizacji kontroli z kontrolujących na kontrolowanych. Sporządzanie przez organ kontrolujący najróżniejszych zestawień i obliczeń opartych na księgowych dowodach źródłowych stanowi formę działania administracji publicznej określoną jako czynności materialno - techniczne, charakterystyczną właśnie procedurom kontrolnym. W toku kontroli to kontrolujący bazując na materiałach źródłowych dostarczonych przez kontrolowanego analizują tę dokumentację i - co do zasady - we własnym zakresie sporządzają zestawienia i różnego rodzaju obliczenia. Z natury rzeczy nie jest zadaniem kontrolowanego sporządzanie na potrzeby kontroli takich zestawień oraz obliczeń. W przeciwnym wypadku mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której czynność kontrolna jaką jest sporządzanie zestawień oraz obliczeń przeprowadza kontrolowany. Jest to zatem pewna odmiana autokontroli. Już tylko na marginesie należy zwrócić uwagę na kwestie zaangażowania podmiotu kontrolowanego do kontroli, co wiąże się również z aspektem ekonomicznym. (...) Nie można mieć wątpliwości co do tego, że obowiązek sporządzenia na potrzeby kontroli takich zestawień oraz obliczeń jest dolegliwością znacznie dalej idącą niż znoszenie kontroli.”* (Podobnie wyrok NSA z dn. 15 grudnia 2022 r., sygn. akt I GSK 76/19 i z dn. 27 stycznia 2023 r. I GSK 666/22.)

Kolegium Izby w pełni podziela powyższe stanowiska NSA, albowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - wykonując delegację ustawową zawartą w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych - uprawniony jest do stworzenia systemu kontroli, który będzie pozwalał na pełną weryfikację wykorzystywania przez beneficjentów dotacji, jednakże gwarancje realizacji przez uprawnione podmioty wynikających z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych czynności w kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych z budżetów tych jednostek winny zostać ukształtowane w taki sposób, aby kontrola stanowiła możliwie jak najmniejszą uciążliwość dla kontrolowanego.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia *„sporządzanie obliczeń i zestawień”* zawartego w § 5 ust. 8 uchwały.

Dalsza analiza uchwały wykazała, że w § 8 ust. 1 Rada postanowiła: *„W przypadku stwierdzenia, w trakcie kontroli, nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji,*

przysługującej kontrolowanemu podmiotowi, Wójt Gminy Doruchów w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu albo od dnia wpływu wyjaśnień lub zastrzeżeń, o których mowa w § 7 ust. 3, kieruje do kontrolowanego podmiotu wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji".

Kolegium Izby wskazuje, że protokół kontroli, a także wystąpienie pokontrolne nie stanowią prawnie wiążącego zobowiązania dla organu prowadzącego do zwrotu udzielonej dotacji, gdyż taką moc prawną mają wyłącznie decyzje administracyjne wydane na podstawie art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 60 ustawy o finansach publicznych kwoty dotacji podlegające zwrotowi stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym.

W art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy wskazano, że „Organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego są: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa”.

W związku z powyższym, Kolegium postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia "wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji" zawartego w postanowieniu § 8 ust. 1 uchwały.

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.