



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4194

UCHWAŁA NR 8.573.2025

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. 79 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVI/101/2025 Rady Powiatu Tureckiego z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji szkołom i placówkom niepublicznym wpisanym do ewidencji prowadzonej przez Starostę Tureckiego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej:

– § 9 ust. 2 i 3,

– w § 9 ust. 6 wyrażenie o treści "*niewzłocznego*",

– § 9 ust. 7,

– w załączniku Nr 6 pn. „Rozliczenie dotacji za rok”, w części oznaczonej jako „Oświadczenia:” ust. 3,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XVI/101/2025 z dnia 31 marca 2025 r. doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 kwietnia 2025 r. Rada Powiatu Tureckiego powołując się na art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji szkołom i placówkom niepublicznym wpisanym do ewidencji prowadzonej przez Starostę Tureckiego 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. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Powiatu 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. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań własnych powiatu należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym powiatu jest, jak stanowi art. 11 ust. 2 pkt 2 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 szkołach i placówkach, o których mowa w art. 8 ust. 16 i 22a.

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 wskazane dyspozycje, Rada Powiatu Tureckiego w dniu 31 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVI/101/2025, w której ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu powiatu dla szkół lub placówek niepublicznych wpisanych do ewidencji prowadzonej przez Starostę Tureckiego.

W § 9 ust. 2 i 3 badanej uchwały Rada Powiatu Tureckiego określiła zakres tej kontroli w ten sposób, że:

"2. Kontrola prawidłowości pobrania dotacji obejmuje weryfikację danych podanych we wniosku, o którym mowa w § 3 uchwały, który był podstawą udzielenia dotacji oraz danych podanych w miesięcznych informacjach zgodnie z § 4 uchwały, które były podstawą przekazania dotacji.

3. Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji obejmuje weryfikację wydatków poniesionych z dotacji i ustalenie ich zgodności lub niezgodności z przepisami ustawy, a także odnosi się do ustalenia rzetelności dokumentacji identyfikującej poniesione wydatki."

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 Powiatu Tureckiego stanowiąc w § 9 ust. 2 i 3 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 § 9 ust. 6 badanej uchwały Rada Powiatu Tureckiego, ustalając tryb kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, określiła, że: *"Osoba prowadząca jest zobowiązana do zapewnienia kontrolerom warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym **niezwłocznego** przedstawienia żądanych dokumentów, terminowego udzielania wyjaśnień oraz, w miarę możliwości, do udostępnienia oddzielnego pomieszczenia umożliwiającego sprawne przeprowadzenie czynności kontrolnych"*.

Jak już zostało wskazane powyżej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, na mocy art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, przyznana została kompetencja do ustalania trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oświatowych. Natomiast kwestie dotyczące kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w tym uprawnienia osób przeprowadzających kontrolę oraz obowiązki podmiotów kontrolowanych, określone zostały przez ustawodawcę w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z art. 36 ust. 2 tej ustawy osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2- także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 oraz ich weryfikacji.

Z kolei stosownie do ust. 3 art. 36 ustawy przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2 oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

W ocenie Kolegium Izby określenie w § 9 ust. 6 uchwały wymogu niezwłocznego przedstawiania dokumentów jest sprzeczne z art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym podmiot kontrolowany udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2 oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. Zdaniem Kolegium Izby modyfikacja lub uzupełnianie zapisów ustawy w sposób, który prowadzi do zmiany określonych w ustawie uprawnień osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli lub obowiązków podmiotów kontrolowanych nie znajduje podstaw prawnych. Powyższe legło u podstaw stwierdzenia nieważności § 9 ust. 6 badanej uchwały w zakresie wyrażenia „*niezwłocznego*”.

Następnie w § 9 ust. 7 uchwały Rada Powiatu Tureckiego postanowiła, że *"Kontroler może żądać wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz udzielenia wyjaśnień na piśmie."*

W ocenie Kolegium Izby Rada stanowiąc w badanej uchwale, iż kontrolujący mogą żądać wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2021 r. (sygn. akt I GSK 117/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym wskazano: *„niezależnie od tego, iż obowiązek sporządzenia przez kontrolowanego kserokopii dokumentu nie wynika z ustawy (u.f.z.o.), to na dodatek nałożenie takiego obowiązku na kontrolowanego wiąże się w istocie z przetrzuceniem na ten podmiot kosztów kontroli. Niewątpliwie w takim przypadku ze sporządzeniem kserokopii dokumentu wiąże się bowiem określony obowiązek związany z określonym obciążeniem finansowym. Sporządzenie kserokopii zawsze kosztuje, nawet jeżeli podmiot kontrolowany posiada kserokopiarkę. Z przepisów tych nie wynika ponadto obowiązek zwrotu przez kontrolujących kosztów sporządzenia przez kontrolowanego kserokopii (...)"*

Podobnie NSA w wyroku z dnia 03.11.2021r. (sygnatura akt I GSK 388/21) orzekł: *„Należy podzielić pogląd skarżącej kasacyjnie (...), że zapis ten nakłada na stronę obowiązki związane nie tylko z koniecznością specjalnego oddelegowania osób do sporządzenia dokumentów wymienionych w tym paragrafie ale również, co jest też z tym związane - pokrywanie przez stronę kosztów nie tylko dodatkowej pracy tych osób ale również materiałów (papier, ksero etc). Tymczasem jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. Ustawodawca ograniczył swobodę prawodawczą organów samorządu i terenowej administracji do granic zakreślonych w upoważnieniach zawartych w poszczególnych ustawach. Żaden przepis prawa w tym w szczególności ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nakładania na obywateli obowiązku ponoszenia opłat związanych z czynnościami organu kontrolującego wykorzystanie dotacji oświatowej. Co prawda nie ma w zapisie § 5 ust. 5 pkt 3 uchwały wprost informacji o konieczności pokrywania opłat ale z treści wzmiankowanego uregulowania wynika, że aby sprostać temu zapisowi beneficjent musi sporządzać niezbędne kopie dokumentów, odpisy, wyciągi - co niewątpliwie wiąże się z ponoszeniem kosztów takiego działania. Zapis ten ma zatem w istocie cechy jednostronnie narzuconej beneficjentom daniny publicznej. Wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego do nakładania przez gminę tego rodzaju opłat, należy uznać, że powołana regulacja uchwały została wydana bez podstawy prawnej."*

Poglądy zbieżne z powyższymi NSA wyraził jeszcze w wyroku z dnia 17.11.2021 r. (sygn. akt I GSK 800/21), a także WSA w wyrokach: WSA w Rzeszowie z dnia 18.10.2022 r. (sygn. akt I SA/Rz 408/22), WSA w Gliwicach z dnia 22.12.2021 r. (sygn. akt III SA/Gl 863/21), WSA w Warszawie z dnia 08.09.2022 r. (sygn. akt V SA/Wa 1803/22), WSA w Rzeszowie z dnia 07.12.2021 r. (sygn. akt I SA/Rz 670/21).

Analiza treści załączników do badanej uchwały wykazała, że w załączniku Nr 6 pn. „Rozliczenie dotacji za rok", w części oznaczonej jako „Oświadczenia:", w ust. 3 zawarto treść:

„Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104).”.

W ocenie Kolegium Izby wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów – w szczególności przywołany wyżej art. 38 ust. 1 ustawy – nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot, któremu dotacja udzielana jest na podstawie ustawy, obowiązku złożenia takich oświadczeń. Jeżeli bowiem ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty określony rygor, to wprowadza go wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący powiatu do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia ustawowego wymóg zamieszczenia takiego oświadczenia. W analizowanym przypadku ustawa o finansowaniu zadań oświatowych nie przewiduje takiej możliwości. Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie w badanej uchwale wskazanego powyżej obowiązku wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości badanej 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.