



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 3218

UCHWAŁA NR 6/412/2025

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 XIV/72/2025 Rady Gminy Siedlec z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych dla których Gmina Siedlec jest organem rejestrującym, w części obejmującej:

- w § 11 ust. 2-4,
- w § 12 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu: „, , które zawiera:
 - 1) imię i nazwisko osoby lub osób przeprowadzających kontrolę;
 - 2) nazwę kontrolowanej jednostki;
 - 3) program kontroli;
 - 4) przewidywany czas trwania kontroli;
 - 5) okres ważności upoważnienia”,
- w § 12 ust. 4 wyraz: "niezwłocznego",
- w § 12 ust. 6 wyrażenie w brzmieniu: „wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz”,

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 26 lutego 2025 r. Rada Gminy Siedlec powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i 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 publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych, dla których Gmina Siedlec jest organem rejestrującym.

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.

Działając w oparciu o dyspozycję zawartą w wyżej wymienionym przepisie, Rada Gminy Siedlec podjęła badaną uchwałę.

W § 11 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Siedlec postanowiła: *"Wójt jest organem uprawnionym do kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Siedlec."*, a następnie w ust. 2-4 § 11 określiła zakres tej kontroli stanowiąc, iż:

"2. Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji odnosi się do ustalenia:

- 1) czy dotacja została pobrana należnie/nienależnie;*
- 2) czy dotacja została pobrana w należytej wysokości/nadmiernej wysokości;*
- 3) czy dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem/niezgodnie z przeznaczeniem.*

3. Tryb kontroli prawidłowości pobrania dotacji obejmuje weryfikację danych podanych we wniosku o którym mowa w § 5 uchwały, który był podstawą udzielenia dotacji oraz danych podanych w miesięcznych informacjach zgodnie z § 6 uchwały, które były podstawą przekazania dotacji.

4. Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji obejmuje weryfikację wydatków poniesionych z dotacji pod kątem zgodności z przepisami ustawy i 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.

Natomiast w § 12 ust. 3 badanej uchwały postanowiono, że *"Kontrola rozpoczyna się w chwili okazania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, które zawiera:*

- 1) imię i nazwisko osoby lub osób przeprowadzających kontrolę;*
- 2) nazwę kontrolowanej jednostki;*
- 3) program kontroli;*
- 4) przewidywany czas trwania kontroli;*
- 5) okres ważności upoważnienia."*

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 § 12 ust. 3.

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.

W § 12 ust. 4 postanowiono: *„Organ prowadzący jest zobowiązany do zapewnienia kontrolerom warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym niezwłocznego przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów, terminowego udzielania wyjaśnień, oraz w miarę możliwości do udostępnienia oddzielnych pomieszczeń.”.*

W ocenie Kolegium postawienie wymogu niezwłocznego przekazania dokumentów jest nieuprawnione, bowiem w myśl art. 36 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych *„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.”.*

Ponadto w § 12 ust. 6 badanej uchwały postanowiono: *„Osoba kontrolująca może żądać wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz udzielenia wyjaśnień na piśmie.”.*

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Siedlec 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).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Kolegium Izby podkreśla, że 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 wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucja RP, w brzmieniu: *"organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa"*.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), w którym sąd stwierdza, że *"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 (...)"*.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, nie jest zatem upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego, w tym przypadku ustalonego w przepisie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Uznać zatem należy, że Rada Gminy Siedlec stanowiąc w § 11 ust. 2-4 oraz § 12 ust. 3 i 6 badanej uchwały o zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, treści upoważnienia do kontroli oraz obowiązku sporządzania przez kontrolowanego kserokopii dokumentów 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.

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.