



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 28 kwietnia 2025 r.

Poz. 3809

UCHWAŁA NR 7/465/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 8 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 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 i 4 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:

I. Stwierdza nieważność uchwały Nr XIII/145/2025 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 12 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, w części obejmującej:

— w § 6 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: *"w tym przedstawionych danych o liczbie uczniów, w oparciu o dokumentację organizacyjną, finansową i dokumentację przebiegu nauczania"*,

— w § 6 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu: *"lub inne upoważnione osoby niebędące pracownikami organu dotującego"* oraz *"obejmującej zakres o którym mowa w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych"*,

— w § 6 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu: *"zawierające"*:

- 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 § 6 ust. 8 pkt 4 wyrażenie w brzmieniu: *"- w terminie wskazanym przez kontrolującego"*,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

II. Stwierdza, że uchwała Nr XIII/145/2025 Rady Miasta i Gminy Szamotuły z dnia 12 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, została podjęta z naruszeniem przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

III. Uznaje, że naruszenie w pkt II ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 19 marca 2025 r., Rada Miasta i Gminy Szamotuły powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu 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 8 kwietnia 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 Miasta i Gminy Szamotuły podjęła przedmiotową uchwałę.

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, co następuje.

W § 6 ust. 1 i ust. 2 uchwały Rada Miasta i Gminy Szamotuły postanowiła, że:

"1. Organowi dotującemu przysługuje prawo kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w tym przedstawionych danych o liczbie uczniów, w oparciu o dokumentację organizacyjną, finansową i dokumentację przebiegu nauczania.

2. Upoważnieni pracownicy organu dotującego lub inne upoważnione osoby niebędące pracownikami organu dotującego, zwani dalej „kontrolującymi”, mogą dokonywać kontroli w placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach, zwanych dalej „kontrolowanymi”, obejmującej zakres o którym mowa w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Postępowania kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie objętym przedmiotem kontroli."

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21 (dot. dotacji z budżetu gminy lub powiatu), art. 25 (dot. dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego), art. 26 (dot. dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego), art. 28-31a (dot. dotacji z budżetu powiatu) i art. 32 (dot. dotacji z budżetu powiatu), 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 nierozzerwalnie 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.

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, egzekwownym zakresem praw i obowiązków.”.*

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności w § 6 ust. 2 uchwały wyrażenia w brzmieniu *„lub inne upoważnione osoby niebędące pracownikami organu dotującego”.*

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.

Kolegium Izby podkreśla, że na gruncie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych należy rozróżnić pojęcie „tryb kontroli” od pojęcia „zakresu kontroli”.

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.

Z kolei w literaturze wskazuje się, że zakres kontroli to „wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012).

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.

Uznać zatem należy, że Rada Miasta i Gminy Szamotuły stanowiąc w § 6 ust. 1 i ust. 2 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność w § 6 ust. 1 uchwały wyrażenia w brzmieniu *“w tym przedstawionych danych o liczbie uczniów, w oparciu o dokumentację organizacyjną, finansową i dokumentację przebiegu nauczania”* oraz w § 6 ust. 2 uchwały wyrażenia w brzmieniu *“obejmującej zakres o którym mowa w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych”*.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 6 ust. 8 pkt 4 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Szamotuły, ustalając tryb kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, określiła, że: *“kontrolowany w sprawach objętych przedmiotem kontroli ma obowiązek udzielać informacji i wyjaśnień lub dostarczyć żądany dokument – w terminie wskazanym przez kontrolującego”*.

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 kontrole 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 § 6 ust. 8 pkt 4 uchwały wymogu przedstawiania dokumentów *“w terminie wskazanym przez kontrolującego”* 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.

Stwierdzenie nieważności w § 6 ust. 8 pkt 4 wyrażenia w brzmieniu *“-w terminie wskazanym przez kontrolującego”* jest zatem zasadne.

Ponadto w § 6 ust. 3 uchwały Rada Miasta i Gminy Szamotuły postanowiła, że *“Podstawą do przeprowadzenia kontroli jest imienne upoważnienie wydane przez Burmistrza Miasta i Gminy Szamotuły zawierające:*

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 Izby, stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzania kontroli pozostaje poza kompetencjami 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.

Kolegium Izby wskazuje, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (por. wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1288/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1354/05). Tego rodzaju akty nie mają samoistnego charakteru, bowiem ich istnienie zależy od odpowiedniego umocowania określonego w ustawie. Są one pochodne w stosunku do ustaw, mają uzupełniający i po części wykonawczy charakter. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Celem aktów prawa miejscowego jest nie tylko wykonanie ustawy, ale również jej uzupełnienie i rozwinięcie w obszarach zawartych w upoważnieniu. O ich legalności decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia. Zakres upoważnienia wyznacza granice działalności prawotwórczej właściwego organu i wpływa na treść tworzonego prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień w § 6 ust. 3 w części obejmującej zapisy: "zawierające:

- 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".

Ponadto, Rada Miasta i Gminy Szamotuły, wypełniając delegację wynikającą z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w § 4 ust. 1 postanowiła, że "Dotacja przekazywana jest na podstawie składanych co miesiąc przez organ prowadzący dotowaną placówkę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę, informacji o faktycznej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, według stanu na pierwszy dzień roboczy danego miesiąca, za który udzielana jest część dotacji przypadająca na dany miesiąc".

Wzór informacji miesięcznej dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w tym prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju określony został w załączniku Nr 3 do uchwały, a wzór informacji i miesięcznej dla szkół podstawowych określony został w załączniku Nr 4 do uchwały.

Kolegium Izby stwierdziło, że w załączniku Nr 4 do uchwały, stanowiącym wzór informacji miesięcznej o liczbie uczniów w szkole podstawowej, pominięto wyodrębnienie danych o liczbie uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, co jest wymagane przepisem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W ocenie Kolegium Izby ww. naruszenie przepisów prawa ma charakter nieistotny. Niemniej jednak Rada Miasta i Gminy Szamotuły powinna doregulować treść badanej uchwały w przedmiotowym zakresie.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, w pkt I, 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.