DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4191

Podpisany przez:
Bartosz Michał Szarnecki
Data: 14.05.2025 14:19:14

UCHWAŁA NR 8.572.2025

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. 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 178 Rady Miasta Konina z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie 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 § 3 ust. 1 wyrażenie o treści "(w wersji papierowej)",

—w § 3 ust. 2 wyrażenie o treści "(w wersji papierowej)",

—w § 3 ust. 3 wyrażenie o treści "w wersji papierowej",

—w § 3 ust. 4 wyrażenie o treści "w wersji papierowej",

—w § 4 ust. 2 wyrażenie o treści „*lub osoby przez niego upoważnione*".

—w § 4 ust. 8 wyrażenie o treści *„- w terminie wskazanym przez kontrolującego"*,

—w § 4 ust. 11 wyrażenia o treści:

●„*odpisy i*",

●*„oraz zestawienia i obliczenia oparte na dokumentach"*,

●*„odpisu lub"*,

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr 178 z dnia 26 marca 2025 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 31 marca 2025 r. Rada Miasta Konina powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla publicznych oraz niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek, dla których Miasto Konin nie jest organem prowadzącym.

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 Miasta 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. 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.

Wykonując wskazane dyspozycje, Rada Miasta Konina w dniu 26 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr 178, w której ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Miasta dla publicznych i niepublicznych: szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

W postanowieniach § 3 ust. 1-4 badanej uchwały Rada Miasta ustaliła formy i wzór rozliczenia dotacji w następujący sposób:

"§ 3. 1. Organ prowadzący placówkę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę rozliczenie dotacji za rok, w którym jej udzielono winien przekazać do dnia 15 stycznia roku następnego w formie pisemnej oraz w formie elektronicznej za pomocą aplikacji wskazanej przez Wydział Oświaty Urzędu Miejskiego w Koninie. Wzór rozliczenia dotacji stanowi załącznik nr 5, a załącznik nr 5a i załącznik nr 5b (w wersji papierowej) do niniejszej uchwały.

2. W przypadku zakończenia działalności przez dotowaną jednostkę w trakcie trwania roku kalendarzowego organ prowadzący zobowiązany jest niezwłocznie złożyć pisemne powiadomienie oraz złożyć w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu zakończenia działalności rozliczenie z pobrania i wykorzystania otrzymanej dotacji, za okres od początku roku do zakończenia działalności w systemie elektronicznym i w formie pisemnej. Wzór rozliczenia dotacji stanowi załącznik nr załączniki nr 5, a załącznik nr 5a i załącznik nr 5b (w wersji papierowej) do niniejszej uchwały.

3. Rozliczenie wykorzystania dotacji, o którym mowa w ust. 1 zawiera wyszczególnienie kwot na poszczególne rodzaje wydatków, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a także uwzględnia rozliczenie z dotacji przekazanej na uczniów i wychowanków, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego oraz uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, zgodnie z art. 35 ust. 4 i 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (załącznik nr 5a w wersji papierowej).

4. W przypadku dotacji otrzymanej na dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju oraz na ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego oraz orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, dotacja podlega odrębnemu rozliczeniu, według wzoru stanowiącego (załącznik nr 5b w wersji papierowej)."

Z powyższych uregulowań wynika, że rozliczenia dotacji przedkładane przez organy prowadzące placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki oświatowe wymagane są w formie elektronicznej i pisemnej, natomiast ustalone w badanej uchwale wzory rozliczeń dotacji odnoszą się tylko do formy pisemnej rozliczenia. Na podstawie przepisu art. art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący decyduje o zakresie danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu jej wykorzystania dotacji niezależnie od tego w jakiej formie będzie przedkładane rozliczenie. Jeżeli rozliczenie wymagane jest w dwóch formach, tj. w formie elektronicznej i pisemnej, to ustalony wzór rozliczenia winien się odnosić do obu form. Jeżeli rozliczenie przesyłane w formie elektronicznej będzie zawierać inny zakres danych, np. będzie bardziej szczegółowe, to o jego zakresie również decyduje organ stanowiący w akcie prawa miejscowego stosownie do przepisu art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia "*w wersji papierowej*" w postanowieniach § 3 ust. 1-4 badanej uchwały.

W § 4 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, że „*Kontrole przeprowadzają pracownicy Urzędu Miejskiego w Koninie na podstawie imiennego upoważnienia Prezydenta Miasta Konina* ***lub osoby przez niego upoważnione***.”

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 art 36 i 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wynika, że pobieranie przez placówki oświatowe środków publicznych wiąże się nierozerwalnie 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 organ dotujący, i tylko on, może kontrolować 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 Kodeks postępowania administracyjnego 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, egzekwowalnym zakresem praw i obowiązków.”.*

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, że rozszerzenie kręgu osób, których Prezydent Miasta Konina może upoważnić do przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, na osoby które nie są pracownikami organu dotującego, pozostaje w sprzeczności z art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w związku z art. 268a ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Z tego powodu Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 4 ust. 2 badanej uchwały w części obejmującej wyrażenie „*lub osoby przez niego upoważnione*”.

Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 4 ust. 8 badanej uchwały Rada Miasta Konina, ustalając tryb kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, określiła, że *"Kontrolowany w sprawach objętych przedmiotem kontroli ma obowiązek udzielić informacji i wyjaśnień lub dostarczać 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 udostępniają 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 § 4 ust. 8 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.

Natomiast w § 4 ust. 11 badanej uchwały postanowiono: *„Na żądanie kontrolującego mogą być sporządzane przez kontrolowanego **odpisy i** wyciągi z dokumentów **oraz zestawienia i obliczenia oparte na dokumentach**. Zgodność takiego **odpisu lub** wyciągu z oryginałem potwierdza kontrolowany.”.*

W ocenie Kolegium Izby Rada stanowiąc w badanej uchwale, iż kontrolujący mogą żądać wydania odpisów z dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem, a także zestawień i obliczeń opartych na dokumentach wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium Izby w ślad za wyrokami NSA (z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt I GSK 117/21, wyrok z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. akt I GSK 388/21 oraz z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. akt I GSK 800/21) wskazuje, że przepisy rangi ustawowej nie przewidują możliwości żądania od kontrolowanego sporządzenia 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 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, charakterystyczne 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. 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.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność części postanowień zawartych w § 4 ust. 11 obejmujących wyrażenia o treści „*odpisy i*”, „*oraz zestawienia i obliczenia oparte na dokumentach*” oraz *„odpisu lub”*.

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.