



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4193

**UCHWAŁA NR 8.568.2025**

**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 XI/92/2025 Rady Miasta i Gminy Buk 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:

– § 3 ust. 13,

– w § 5 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: *"lub inne upoważnione osoby nie będące pracownikami organu dotującego"*,

– w § 5 ust. 15 wyrażenia: *„odpisy i”*, *„oraz zestawienia i obliczenia oparte na dokumentach”*, *„odpisu lub”*,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

### **Uzasadnienie**

Uchwałą Nr XI/92/2025 z dnia 26 marca 2025 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 31 marca 2025 r., Rada Miasta i Gminy Buk 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 tryb 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 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 wspomaganie 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 Buk podjęła przedmiotową uchwałę.

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

W § 3 ust. 13 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Buk postanowiła: *„W przypadku uwzględnienia w załącznikach dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno – wychowawczych posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, orzeczenie o potrzebie nauczania indywidualnego lub opinię o wczesnym wspomaganie rozwoju, organ dotujący może żądać dołączenia do tego sprawozdania kopii właściwych orzeczeń lub opinii”*.

Przywołany art. 127 ust. 10 ustawy Prawo oświatowe stanowi, iż opinie o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego albo indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych zgodnie z przepisami o ochronie zdrowia psychicznego wydają zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym w poradniach specjalistycznych. Orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego określa zalecane formy kształcenia specjalnego, z uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności, w tym stopnia niepełnosprawności intelektualnej. Z obowiązujących regulacji wynika, że wczesne wspomaganie rozwoju przysługuje tym dzieciom, u których stwierdzone zostanie opóźnienie rozwoju. Wśród problemów, których stwierdzenie bywa wskazaniem do wczesnego wspomaganie rozwoju wymienić można m.in.: zaburzenia ze spektrum autyzmu, niepełnosprawność intelektualną, opóźnienie rozwoju mowy, opóźnienie rozwoju ruchowego, znaczne wady wzroku, deficyty słuchu. Dzieci mogą korzystać z wczesnego wspomaganie rozwoju od momentu stwierdzenia u nich nieprawidłowości rozwojowych do chwili rozpoczęcia przez nie nauki w szkole.

W ocenie Kolegium Izby, żądanie dołączenia do informacji kopii orzeczeń lub opinii dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego lub orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych nie mieści się w granicach delegacji ustawowej udzielonej organowi stanowiącemu j.s.t., na podstawie art. 38 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium Izby wskazuje, że dane zawarte w orzeczeniach i opiniach mają charakter danych wrażliwych i podlegają szczególnym obostrzeniom w zakresie ich przetwarzania.

Zgodnie z zasadą minimalizacji (art. 5 ust. 1 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.U.UE.L 119/1) - ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO)) dane powinny być adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane. Organ stanowiący powinien wskazać we wzorze informacji (w innych załącznikach do uchwały) tylko takiego rodzaju dane

i tylko o takiej treści, które są niezbędne ze względu na cel zbierania danych. Organ stanowiący ma obowiązek dokonania w tym względzie oceny i analizy czy dane osobowe zawarte we wniosku (w innych załącznikach) nie są nadmierne oraz czy ich przetwarzanie we wskazanym zakresie jest niezbędne dla osiągnięcia celu i nie będzie sprzeczne z RODO. Dane dotyczące zdrowia stanowią szczególną kategorię danych osobowych (dane osobowe wrażliwe), a przetwarzanie tych danych dopuszczalne jest wyłącznie w przypadkach wymienionych w art. 9 ust. 2 RODO.

Zgodnie ze wskazanym przepisem przetwarzanie danych osobowych wrażliwych jest dopuszczalne m.in. wówczas, jeżeli:

a) przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązków i wykonywania szczególnych praw przez administratora lub osobę, której dane dotyczą, w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, o ile jest to dozwolone prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, lub porozumieniem zbiorowym na mocy prawa państwa członkowskiego przewidującymi odpowiednie zabezpieczenia praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą;

b) przetwarzanie jest niezbędne ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą.

Z powyżej wymienionych przypadków wynika, że przetwarzanie danych szczególnych kategorii dopuszczalne jest wówczas, jeśli przepis prawa przewiduje możliwość przetwarzania przez dany podmiot określonej kategorii danych wrażliwych.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada Miasta i Gminy Buk postanowiła, że: *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.* "

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 nierozdzielnie 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, egzekwowalnym zakresem praw i obowiązków.”.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności w § 5 ust. 4 uchwały wyrażenia w brzmieniu „*lub inne upoważnione osoby niebędące pracownikami organu dotującego*”.

Natomiast w ust. 15 § 5 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 kontrolujący opisem „stwierdzam zgodność z przedstawionym dokumentem”.*”.

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 postanowień zawartych w § 5 ust. 15 o treści „*odpisy i*” oraz „*oraz zestawienia i obliczenia oparte na dokumentach*”.

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.