



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4206

UCHWAŁA NR 8.575.2025

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 XII/90/25 Rady Miejskiej Turku z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Miejskiej Turek dla niepublicznych szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w części obejmującej:

– w § 4 ust. 7 wyrażenia w brzmieniu: *"sporządzenia obliczeń, zestawień"* i *"oraz dokonanie odpisów i kserokopii z prowadzonej przez jednostkę dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania"*,

– w załączniku Nr 1 pod tabelą b) w okresie od września do grudnia oraz tabelą b) w miesiącach wrzesień - październik, wyrażenia w brzmieniu *"Inne wyżej nie wymienione / uwagi:"* wraz z wykropkowanymi miejscami,

– w załączniku Nr 3 wyrażenia w brzmieniu: *"a) Oświadczam, że przedszkolu/innej formie wychowania przedszkolnego/szkole w okresie sprawozdawczym zostały zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe i przepisach wykonawczych tej ustawy;"* oraz *"c) 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."*, z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XII/90/25 z dnia 27 marca 2025 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 1 kwietnia 2025 r., Rada Miejska Turku, 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, określiła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Miejskiej Turku dla niepublicznych szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

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 przedmiotowej 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.

W § 4 ust. 7 Rada Miejska postanowiła, że *"W razie potrzeby kontrolujący może występować do organu prowadzącego kontrolowaną jednostkę lub dyrektora jednostki o udzielenie pisemnych wyjaśnień, sporządzenia obliczeń, zestawień w zakresie pobranej i wykorzystanej dotacji oraz dokonanie odpisów i kserokopii z prowadzonej przez jednostkę dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania"*.

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.

Kolegium Izby w ślad za wyrokami NSA (z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt I GSK 117/21, wyroku 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 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, charakterystyczną 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.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażen w brzmieniu: *"sporządzania obliczeń, zestawień"* i *"oraz dokonanie odpisów i kserokopii z prowadzonej przez jednostkę dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania"*, zawartych w § 4 ust. 7 uchwały.

Analiza załącznika Nr 1 pn. "Wniosek o udzielenie dotacji na rok" do uchwały wykazała, że pod tabelą b) w okresie od września do grudnia oraz tabelą b) w miesiącach wrzesień - październik, wyodrębniono pozycje o treści: *"Inne wyżej nie wymienione / uwagi:"* wraz z wykropkowanymi miejscami do uzupełnienia.

Odnosząc się do ww. zapisu Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzecniczy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94)

stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażen o treści: *"Inne wyżej nie wymienione / uwagi:"* wraz z wy kropkowanymi miejscami do uzupełnienia, zawartych w załączniku Nr 1 do uchwały.

Z kolei analiza załącznika Nr 3 do uchwały wykazała, że w części końcowej rozliczenia wykorzystanej dotacji, Rada Miejska wprowadziła wymóg złożenia przez osobę upoważnioną do reprezentowania organu prowadzącego oświadczeń o treści:

a) *Oświadczam, że przedszkolu/innej formie wychowania przedszkolnego/szkole w okresie sprawozdawczym zostały zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe i przepisach wykonawczych tej ustawy",*

c) *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".*

Zdaniem Kolegium Izby wprowadzenie przez Radę Miejską wymogu złożenia wyżej przytoczonych oświadczeń w załączniku Nr 3 do uchwały, nie znajduje oparcia w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych. Żaden ze wskazanych w niej przepisów, a w szczególności 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 oświadczenia o takiej treści. 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 gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia ustawowego wymóg zamieszczenia takiego oświadczenia.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność oświadczeń o treści: *"Oświadczam, że przedszkolu/innej formie wychowania przedszkolnego/szkole w okresie sprawozdawczym zostały zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, o których mowa w ustawie z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe i przepisach wykonawczych tej ustawy"* oraz *"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".*

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.