



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 maja 2025 r.

Poz. 4360

UCHWAŁA NR 9.616.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 7 maja 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 IX/95/2025 Rady Gminy Strzałkowo z dnia 15 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej:

- w § 5 ust. 3,
 - w § 5 ust. 10 wyrażenie w brzmieniu: "*sporządzanie obliczeń i zestawień*",
 - w § 6 ust. 2,
 - w § 8 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: "*wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji*",
- z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 17 kwietnia 2025 r. Rada Gminy Strzałkowo 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 dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

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 7 maja 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 Gminy Strzałkowo w dniu 15 kwietnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr IX/95/2025, którą ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Z analizy postanowień badanej uchwały wynika, że w § 5 ust. 3 zostały określone przez Radę elementy upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, w następujący sposób: „Upoważnienie zawiera:

- 1) *oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia;*
- 1) *wskazanie podstawy prawnej kontroli;*
- 2) *imiona i nazwiska upoważnionych osób;*
- 3) *określenie nazwy kontrolowanego niepublicznego przedszkola i organu go prowadzącego;*
- 4) *określenie zakresu kontroli;*
- 5) *datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli;*
- 6) *podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska i funkcji.*”

W dalszej części uchwały, tj. w postanowieniu § 6 ust. 2 Rada Gminy określiła jakie elementy powinien zawierać protokół kontroli, w następujący sposób:

”Protokół kontroli powinien zawierać:

- 1) *nazwę kontrolowanego podmiotu w pełnym brzmieniu i jej adres,*
- 1) *wskazanie organu prowadzącego,*
- 2) *imiona, nazwiska i stanowiska służbowe osób przeprowadzających kontrolę,*
- 3) *datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli,*
- 4) *określenie przedmiotowego zakresu kontroli i okresu objętego kontrolą,*
- 5) *imię i nazwisko osoby reprezentującej kontrolowany podmiot (dyrektora) i osoby pełniącej funkcję głównego księgowego,*
- 6) *opis dokonanych ustaleń faktycznych,*
- 7) *opis stwierdzonych nieprawidłowości z uwzględnieniem ich przyczyn i skutków,*
- 8) *opis dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych dowodów,*
- 9) *informację o sporządzonych załącznikach stanowiących dowody w stosunku do ustaleń protokołu kontroli,*
- 10) *informację o powiadomieniu przedstawiciela kontrolowanego podmiotu i organu prowadzącego o przysługującym im prawie odmowy podpisania protokołu i złożenia pisemnych wyjaśnień, co do przyczyny tej odmowy,*

11) dane o liczbie egzemplarzy protokołu oraz informację o doręczeniu jednego egzemplarza kontrolowanemu,

12) podpisy osób kontrolujących oraz przedstawiciela kontrolowanego i osoby reprezentującej niepubliczne przedszkole."

W ocenie Kolegium, stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzania kontroli oraz określenie elementów protokołu kontroli (zawartości protokołu 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.

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.

Jak wskazano powyżej organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 5 ust. 3 i § 6 ust. 2 badanej uchwały.

Dalsza analiza uchwały wykazała, że w § 5 ust. 10 Rada Gminy Strzałkowo postanowiła, iż: *"W razie potrzeby kontrolujący mogą występować o organu prowadzącego kontrolowany podmiot lub do jego dyrektora o udzielanie wyjaśnień, sporządzanie obliczeń i zestawień w zakresie pobrania i 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności w § 5 ust. 10 badanej uchwały wyrażenia w brzmieniu: „, *sporządzenie obliczeń i zestawień*”.

W § 8 ust. 1 analizowanej uchwały postanowiono: „*W przypadku stwierdzenia, w trakcie kontroli, nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji, przysługującej kontrolowanemu podmiotowi, Wójt Gminy Strzałkowo w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu albo od dnia wpływu wyjaśnień lub zastrzeżeń, o których mowa w § 7 ust. 3, kieruje do kontrolowanego podmiotu wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji.*”.

Kolegium Izby wskazuje, że protokół kontroli, a także wystąpienie pokontrolne nie stanowi prawnie wiążącego zobowiązania dla organu prowadzącego do zwrotu udzielonej dotacji, gdyż taką moc prawną mają wyłącznie decyzje administracyjne wydane na podstawie art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) Zgodnie z art. 60 ustawy o finansach publicznych kwoty dotacji podlegające zwrotowi stanowią niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym. W art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy wskazano, że organem pierwszej instancji właściwym do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego są: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia w brzmieniu „*wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji*” w § 8 ust. 1 uchwały.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 5 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, że „*Kontrolę przeprowadzają osoby posiadające imienne upoważnienie wydane przez Wójta Gminy Strzałkowo, po okazaniu tego upoważnienia.*”

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 przepisów art. 36 oraz art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych 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.

Z zapisu postanowienia § 5 ust. 2 badanej uchwały nie wynika wprost czy osoby posiadające imienne upoważnienie wydane przez Wójta Gminy Strzałkowo do przeprowadzenia kontroli są pracownikami Urzędu Gminy w Strzałkowie.

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, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, 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.”.

Kolegium Izby wskazuje także, że wystąpiła niespójność między postanowieniami § 1 oraz § 2 ust. 1, a załącznikiem Nr 1 do badanej uchwały pn. „Wniosek o udzielenie dotacji oświatowej na rok”, gdyż w § 1 Rada Gminy postanowiła, że *„Uchwała ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli na terenie Gminy Strzałkowo oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.”*, a w § 2 ust. 1 iż, *„W celu uzyskania prawa do dotacji organ prowadzący niepubliczne przedszkole, składa Wójtowi Gminy Strzałkowo wniosek o udzielenie dotacji dla prowadzonego przez siebie niepublicznego przedszkola, o którym mowa w § 1, zawierając informacje o planowanej liczbie uczniów, dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i wychowanków internatów - nie później, niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, z zastrzeżeniem ust. 2.”* natomiast w załączniku Nr 1 do badanej uchwały nie przewidziano możliwości podania liczby wychowanków internatów, a w pkt 2 lit. b zapisano: *„charakter: publiczny/niepubliczny*”* z opisem *„Niepotrzebne skreślić.”*

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

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.