



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 lipca 2025 r.

Poz. 5361

UCHWAŁA NR 12.763.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 czerwca 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/103/2025 Rady Gminy Gołuchów z dnia 14 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych publicznym szkołom prowadzonym przez organy inne niż gmina Gołuchów, trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu ich wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie uczniów objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji, w części obejmującej:

- w § 5 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu: "*z zastrzeżeniem ust. 3*",
 - w § 5 ust. 3,
 - w § 5 ust. 6 wyrażenie w brzmieniu: "*sporządzenie obliczeń, zestawień lub skanów dokumentów*",
- z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 26 maja 2025 r., Rada Gminy Gołuchów powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji udzielanych publicznym szkołom prowadzonym przez organy inne niż gmina Gołuchów, tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu ich wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie uczniów objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania 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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 25 czerwca 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 Gminy Gołuchów podjęła przedmiotową uchwałę.

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

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Gołuchów postanowiła, że:

— ust. 2 *„Kontrole, o których mowa w ust. 1 przeprowadzają pracownicy Urzędu Gminy w Gołuchowie na podstawie imiennego upoważnienia wydanego przez Wójta Gminy Gołuchów, z zastrzeżeniem ust. 3.”,*

— ust. 3 *„W uzasadnionych przypadkach Wójt Gminy Gołuchów może upoważnić do przeprowadzenia kontroli, o której mowa w ust. 1 osoby niezatrudnione w Urzędzie Gminy, posiadające odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie merytoryczne.”.*

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439) 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.*”.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności ust. 3 w § 5 i w konsekwencji wyrażenia w brzmieniu: „, z zastrzeżeniem ust. 3”, zawartego w § 5 ust. 2 uchwały.

Ponadto w § 5 ust. 6 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że: „*W razie potrzeby, kontrolujący mogą występować do organu prowadzącego lub do dyrektora szkoły o udzielenie wyjaśnień, sporządzenie obliczeń, zestawień lub skanów dokumentów.*”.

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 powyższe pod uwagę, brak jest zatem podstaw do nakładania na podmiot kontrolowany obowiązku w zakresie sporządzania zestawień, obliczeń oraz wykonywania skanów dokumentów.

W konsekwencji Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia w brzmieniu: „, sporządzenie obliczeń, zestawień lub skanów dokumentów”, zawartego w § 5 ust. 6 uchwały.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że niezachowany został termin przedłożenia uchwały do nadzoru wynikający z przepisów art. 90 ustawy o samorządzie gminnym (tj. 7 dni od dnia jego podjęcia) - uchwała Nr XII/103/2025 Rady Gminy Gołuchów w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych publicznym szkołom prowadzonym przez organy inne niż gmina Gołuchów, trybu

przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu ich wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie uczniów objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji, podjęta została w dniu 14 lutego 2025 r., natomiast do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęła w dniu 26 maja 2025 r.

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.