



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 lipca 2025 r.

Poz. 5364

UCHWAŁA NR 12.762.2025

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 XVII/87/2025 Rady Miejskiej w Wągrowcu z dnia 23 kwietnia 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Miejskiej Wągrowiec dla publicznych i niepublicznych: szkół podstawowych i przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej:

— w § 3 ust. 6,

— w § 5 ust. 5 wyrażenie w brzmieniu "*w terminie uzgodnionym z kontrolującym – nie później jednak niż w terminie 3 dni od otrzymania pisemnego wezwania o okazanie dokumentów podlegających kontroli*",

— w § 5 ust. 8 wyrażenie w brzmieniu: "*sporządzenie obliczeń i zestawień*",

— w § 6 ust. 2,

— w § 7 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: "*wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji*",

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 27 maja 2025 r. Rada Miejska w Wągrowcu powołując się na art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół podstawowych, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego 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 Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej 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.

Wykonując wskazane dyspozycje, Rada Miejska w Wągrowcu w dniu 23 kwietnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVII/87/2025, którą ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Miejskiej Wągrowiec dla publicznych i niepublicznych: szkół podstawowych i przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

W § 5 ust. 5 badanej uchwały wskazano, że: *„W przypadku nieposiadania dokumentów, objętych kontrolą, w siedzibie kontrolowanego podmiotu, organ prowadzący zobowiązany jest dostarczyć i udostępnić kontrolującemu dokumenty w miejscu, w terminie uzgodnionym z kontrolującym – nie później jednak niż w terminie 3 dni od otrzymania pisemnego wezwania o okazanie dokumentów podlegających kontroli”*.

W ocenie Kolegium Izby wskazanie wymogu przekazania dokumentów nie później niż w terminie 3 dni od daty otrzymania pisemnego wezwania jest nieuprawnione, bowiem w myśl art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych "Przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka 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."

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 5 ust. 5 badanej uchwały w części obejmującej wyrażenie: *„, w terminie uzgodnionym z kontrolującym – nie później jednak niż w terminie 3 dni od otrzymania pisemnego wezwania o okazanie dokumentów podlegających kontroli”*.

Ponadto w § 5 ust. 8 Rada Miejska postanowiła, że: *„W razie potrzeby kontrolujący mogą występować do organu prowadzącego kontrolowany podmiot lub do jego dyrektora o udzielenie wyjaśnień, sporządzenie obliczeń i zestawień w zakresie pobranej i wykorzystanej dotacji”*.

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 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.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień zawartych w § 5 ust. 8 obejmujących wyrażenie: „, *sporządzanie obliczeń i zestawień*”.

W postanowieniu § 6 ust. 2 uchwały Rada Miejska określiła elementy protokołu kontroli, w następujący sposób: *"Protokół kontroli powinien zawierać:*

- 1) nazwę kontrolowanego podmiotu w pełnym brzmieniu i jego adres;*
- 2) wskazanie organu prowadzącego;*
- 3) imiona, nazwiska i stanowiska służbowe osób przeprowadzających kontrolę;*
- 4) imię i nazwisko osoby reprezentującej kontrolowany podmiot;*
- 5) datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli;*
- 6) określenie przedmiotowego zakresu kontroli i okresu objętego kontrolą;*
- 7) opis dokonanych ustaleń faktycznych;*
- 8) opis stwierdzonych nieprawidłowości z uwzględnieniem ich przyczyn i skutków;*
- 9) opis załączników do protokołu;*
- 10) wzmiankę o poinformowaniu kontrolowanego o prawie zgłaszania zastrzeżeń i złożenia wyjaśnień do protokołu;*
- 11) dane o liczbie egzemplarzy protokołu oraz informację o doręczeniu jednego egzemplarza kontrolowanemu;*
- 12) podpisy osób kontrolujących oraz przedstawiciela kontrolowanego i osoby prowadzącej lub osoby reprezentującej organ prowadzący.”.*

W ocenie Kolegium, 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. Do tak określonych zasad i sposobu procedowania kontrolnego nie można zaliczyć regulacji zawartych w § 6 ust. 2 uchwały.

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 w § 6 ust. 2 uchwały.

W § 7 ust. 1 analizowanej uchwały postanowiono, że: „*W przypadku gdy w wyniku kontroli zostaną stwierdzone nieprawidłowości mające wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji przysługującej kontrolowanemu podmiotowi, Burmistrz Miasta Wągrowca w terminie 30 dni roboczych od dnia podpisania protokołu albo od dnia wpływu wyjaśnień lub zastrzeżeń, kieruje do kontrolowanego podmiotu wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji. Wystąpienie pokontrolne zawiera wówczas odpowiedź na wniesione wyjaśnienia lub zastrzeżenia do protokołu.*”.

Kolegium Izby wskazuje, że 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 właściwymi 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 postanowień zawartych w § 7 ust. 1 obejmujących wyrażenie: „*wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji*”.

Rada Miejska w Wągrowcu w § 3 ust. 4 postanowiła: „*4. Pracownicy upoważnieni przez podmiot dotujący mogą dokonać sprawdzenia zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanych w informacjach na podstawie udostępnionej do wglądu przez organ prowadzący dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzania tych informacji, w tym dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej*”. Zapisy o tożsamej treści ujęto w § 3 ust. 6 uchwały.

W związku z powtórzeniem zapisów Kolegium Izby postanowiło o nieważności ust. 6 w § 3.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 5 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, że „*Kontrolę przeprowadzają osoby działające na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza Miasta Wągrowca.*”

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 pełnomocnictwo udzielone przez Burmistrza Miasta Wągrowca do przeprowadzenia kontroli są pracownikami Urzędu Miejskiego w Wągrowcu.

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 wystąpiły niespójności między postanowieniami uchwały, i tak:

1.W zał. Nr 1 „Wniosek o udzielenie dotacji na ... rok” w tabeli a) i b) wykazano kolumny „Liczba godzin wsparcia” z odnośnikiem ** oraz „Specyfika oddziały” z odnośnikiem ***. Natomiast w części „Wyjaśnienia:” pod tabelami w części dotyczącej godzin wsparcia zawarto odnośnik * oraz w części dotyczącej specyfiki oddziały zawarto odnośnik **.

2.W § 3 ust. 2 Rada postanowiła, iż informacja miesięczna obejmuje imię i nazwisko, datę urodzenia oraz adres zamieszkania uczniów. Natomiast w zał. Nr 2 „Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów według stanu na pierwszy roboczy dzień miesiąca roku” tabela nr 1 nie zawiera kolumn, w których można podać imię i nazwisko oraz adres zamieszkania uczniów.

3.W zał. Nr 3 „Roczne rozliczenie z wykorzystania dotacji za ... rok” wyszczególniono punkty dotyczące rozliczenia dotacji na uczniów pełnosprawnych (pkt 3.), na kształcenie specjalne (pkt 4.) oraz na wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (pkt 5.), natomiast pominięto rozliczenie kwoty dotacji otrzymanej na uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, iż niezachowany został termin przedłożenia uchwały do nadzoru wynikający z przepisów art. 90 ustawy o samorządzie gminnym (tj. 7 dni od dnia jej podjęcia) - uchwała Nr XVII/87/2025 Rady Miejskiej w Wągrowcu została podjęta w dniu 23 kwietnia 2025 r., a do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęła w dniu 27 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.