RPW/42084/2026
EZD RP Urząd Miasta i Gminy Wronki
Biuro Obsługi Interesanta Konto Techniczne (
Data rejestracji: 2026-09-24
Data wpływu: 2026-09-24

24.09.2026
SAPO
Michał Sałajczyk

Elektronicznie podpisany przez:
Grażyna Wróblewska
dnia 24 września 2026 r.

URZĄD MIASTA I GMINY
WE WRONKACH
Data 24. 09. 2026 Wpł.

Uchwała Nr 19.903.2026

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 23 września 2026 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 2026 r. poz. 662, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXVIII/249/2026 Rady Miasta i Gminy Wronki z dnia 26 sierpnia 2026 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół podstawowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej:

- w § 8 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu: *"określającego jednostkę dotowaną, okres objęty kontrolą, termin rozpoczęcia kontroli oraz przewidywany termin jej zakończenia"*,
- § 9 ust. 4 i ust. 5,
- w § 9 ust. 7 wyrażenie w brzmieniu: *"lub osoba przez nich upoważniona"*,
- w § 10 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu: *"albo osoba upoważniona do reprezentowania organu prowadzącego"*,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 31 sierpnia 2026 r., Rada Miasta i Gminy Wronki, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i szkół podstawowych 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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 23 września 2026 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 2026 r. poz. 820, 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 2026 r. poz. 650) 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 Miasta i Gminy Wronki podjęła przedmiotową uchwałę.

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

W § 8 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Wronki postanowiła, iż *„Kontrolę przeprowadza się na podstawie imiennego upoważnienia określającego jednostkę dotowaną, okres objęty kontrolą, termin rozpoczęcia kontroli oraz przewidywany termin jej zakończenia.”*.

Natomiast w § 9 ust. 4 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy postanowiła, iż *„Organ prowadzący może upoważnić osobę do reprezentowania go w toku kontroli.”*.

W ocenie Kolegium, stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz nakładanie obowiązków na podmiot dotowany (kontrolowany) 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 § 8 ust. 2 uchwały.

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.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektywy wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa", a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność w § 8 ust. 2 wyrażenia o treści: *„określającego jednostkę dotowaną, okres objęty kontrolą, termin rozpoczęcia kontroli oraz przewidywany termin jej zakończenia"* oraz nieważność § 9 ust. 4, a związku z czym nieważność § 9 ust. 5, a także wyrażenia w brzemieniu *„lub osoba przez nich upoważniona"* zawartego w § 9 ust. 7 oraz wyrażenia w brzmieniu *„albo osoba upoważniona do reprezentowania organu prowadzącego"* zawartego w § 10 ust. 2.

Kolegium Izby wskazuje także, iż w § 8 ust. 1 uchwały postanowiono, że: *„Kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przeprowadzają osoby imiennie upoważnione przez Burmistrza, zwane dalej „kontrolerami""*.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 ustawy.

Z treści art. 36 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wynika, że pobieranie przez placówki oświatowe środków publicznych wiąże się nierozerwalnie z poddaniem się przez nie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania tych środków, a ustawowym obowiązkiem organu dotującego jest nie tylko udzielanie dotacji publicznym i niepublicznym szkołom i przedszkolom prowadzonym przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, lecz także dokonanie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania tych dotacji.

Jednocześnie ustawodawca nie przyznał organowi stanowiącemu kompetencji do określenia w uchwale podmiotów, które mogą prowadzić kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oświatowych. Wręcz przeciwnie, wskazał, co wyraźnie wynika z treści art. 36 ust. 1 ustawy, że organ dotujący, i tylko on, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji. Skoro

kontrolę przeprowadza organ dotujący, to brak jest podstaw do jej przeprowadzenia przez podmioty zewnętrzne (na podstawie odrębnego upoważnienia).

Z postanowień § 8 ust. 1 przedmiotowej uchwały nie wynika wprost czy osoby posiadające upoważnienie Burmistrza Miasta i Gminy Wronki do przeprowadzenia kontroli są pracownikami Urzędu Miasta i Gminy Wronki.

W przedmiocie podmiotu uprawnionego do przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oświatowych wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 28 marca 2023 r., sygn. akt I SA/Kr 1249/22. W wyroku tym WSA w Krakowie stwierdził nieważność zapisu uchwały rady gminy, który przewidywał możliwość prowadzenia kontroli przez podmiot zewnętrzny. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał m.in., że: "W ocenie Sądu zapis uchwały stanowiący, że kontrole mogą przeprowadzić upoważnienie przez Wójta Gminy pracownicy Urzędu Gminy Zawoja jak również upoważniony przez Wójta Gminy podmiot zewnętrzny uprawniony do prowadzenia tego typu kontroli, wykracza poza przyznane uprawnienie odnoszące się do trybu ustalanie kontroli, a nadto narusza w ocenie Sądu także art. 36 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który stanowi, że to organ dotujący kontroluje prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji. (...)

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.".

Z kolei w 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 Kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż kontrola dotyczy niepodatkowych należności budżetowych określonych w art. 60 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 268a ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), organ administracji publicznej może upoważnić, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego 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 jak w sentencji.

Podpis elektroniczny Grażyna Wróblewska
(imię i nazwisko podpisanej osoby)
zweryfikowany w dniu 24.04.2026
(data)
ważny / ~~nieważny~~ / ~~brak możliwości weryfikacji~~ / ~~nieprawdziwy~~
(niewłaściwe skreślić)

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.