Elektronicznie podpisany przez:
Aldona Pruska
dnia 9 lipca 2026 r.

Uchwała Nr 14.706.2026
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 8 lipca 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXI/406/2026 Rady Miasta Kalisza z dnia 25 czerwca 2026 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o której mowa w art. 145c ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych z budżetu Miasta Kalisza dla branżowych centrów umiejętności, dla których Miasto Kalisz jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich wykorzystania, w części obejmującej:
— w § 5 ust. 3,
— w § 5 ust. 8 pkt 3,
z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 29 czerwca 2026 r., Rada Miasta Kalisza, powołując się m.in. na art. 145g ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji, o której mowa w art. 145c ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych udzielanych z budżetu Miasta Kalisza dla branżowych centrów umiejętności, dla których Miasto Kalisz jest organem rejestrującym oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania 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 Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 8 lipca 2026 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby, ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 145c ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 650), w latach 2025 i 2026 prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne branżowe centra umiejętności otrzymują z budżetu powiatu będącego dla tych centrów organem rejestrującym dotację na dofinansowanie funkcjonowania branżowych centrów umiejętności w wysokości przekazanej w danym roku budżetowym przez wojewodę na dane branżowe centrum umiejętności.

Z kolei stosownie do art. 145g ustawy o finansowaniu zadań oświatowych rada powiatu, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 145c ust. 1, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Wykonując dyspozycję wynikającą z ww. art. 145g ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, Rada Miasta Kalisza podjęła badaną uchwałę.

Analiza postanowień uchwały wykazała, że w § 5 ust. 3 uchwały Rada Miasta Kalisza postanowiła, iż: „*Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli zawiera:*

1) oznaczenie kontrolującego;
2) oznaczenie kontrolowanego;
3) zakres kontroli;
4) okres objęty kontrolą.".

W ocenie Kolegium Izby, stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzania 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. 145g ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zawarł upoważnienie do ustalenia m.in. trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości 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 § 5 ust. 3 uchwały.

Kolegium Izby wskazuje, że 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.

W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 5 ust. 3 badanej uchwały.

Następnie Kolegium Izby stwierdziło, że w § 5 ust. 8 pkt 3 badanej uchwały Rada Miasta Kalisza postanowiła, że: „*Kontrolowany zapewnia kontrolującemu warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli przez: (..) 3) dostarczenie na wniosek kontrolującego w wyznaczonym terminie kserokopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem żądanych dokumentów, a także udostępnienie ich w sposób uporządkowany. Kontrolujący może żądać przedłożenia dokumentów stanowiących podstawę rozliczenia otrzymanych dotacji do siedziby kontrolującego* ".

W ocenie Kolegium Izby Rada Miasta stanowiąc w badanej uchwale, że kontrolujący mogą żądać od organu prowadzącego dostarczenia kopii dokumentów w wyznaczonym terminie potwierdzonych za zgodność z oryginałem, wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 145g ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Ponadto, zgodnie z art. 145f ust. 3, „*Branżowe centrum umiejętności udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji*".

Kolegium Izby wskazuje, że uprawnienia osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli określone zostały w art. 145f ust. 2 i 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Natomiast przepis art. 145g ww. ustawy nie daje organowi stanowiącemu delegacji ustawowej do nakładania na kontrolowanego dodatkowych obowiązków niewymienionych w ww. przepisie, jakim jest dostarczenie kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem.

W kwestii kopii dokumentacji lub wyciągów z dokumentów wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2021 r. (sygn. akt I GSK 800/21), wskazując, iż: "*Z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. nie wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do stanowienia prawa w zakresie wyposażenia organu kontrolującego w inne uprawnienia kontrolne niż przewidziane w art. 36 ust. 2 i 3 u.f.z.o. oraz do nałożenia na podmioty kontrolowane innych obowiązków niż wynikające z tego przepisu*.".

Z kolei NSA w wyroku z dnia 7 lipca 2021 r. (sygn. akt I GSK 117/21) wskazał: *"(...) niezależnie od tego, iż obowiązek sporządzenia przez kontrolowanego kserokopii dokumentu nie wynika z ustawy (u.f.z.o.), to na dodatek nałożenie takiego obowiązku na kontrolowanego wiąże się w istocie z przerzuceniem na ten podmiot kosztów kontroli. Niewątpliwie w takim przypadku ze sporządzeniem kserokopii dokumentu wiąże się bowiem określony obowiązek związany z określonym obciążeniem finansowym. Sporządzenie kserokopii zawsze kosztuje, nawet jeżeli podmiot kontrolowany posiada kserokopiarkę. Z przepisów tych nie wynika ponadto obowiązek zwrotu przez kontrolujących kosztów sporządzenia przez kontrolowanego kserokopii*".

Podobnie NSA w wyroku z dnia 3 listopada 2021 r. (sygn. akt I GSK 388/21) stwierdził, iż: "*Należy podzielić pogląd skarżącej kasacyjnie (...), że zapis ten nakłada na stronę obowiązki związane nie tylko z koniecznością specjalnego oddelegowania osób do sporządzenia dokumentów wymienionych w tym paragrafie, ale również, co jest też z tym związane - pokrywanie przez stronę kosztów nie tylko dodatkowej pracy tych osób, ale również materiałów (papier, ksero etc). Tymczasem jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. Ustawodawca ograniczył swobodę prawodawczą organów samorządu i terenowej administracji do granic zakreślonych w upoważnieniach zawartych w poszczególnych ustawach. Żaden przepis prawa w tym w szczególności ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nakładania na obywateli obowiązku ponoszenia opłat związanych z czynnościami organu kontrolującego wykorzystanie dotacji oświatowej. Co prawda nie ma w zapisie § 5 ust. 5 pkt 3 uchwały wprost informacji o konieczności pokrywania opłat, ale z treści wzmiankowanego uregulowania wynika, że aby sprostać temu zapisowi beneficjent musi sporządzać niezbędne kopie dokumentów, odpisy, wyciągi - co niewątpliwie wiąże się z ponoszeniem kosztów takiego działania. Zapis ten ma zatem w istocie cechy jednostronnie narzuconej beneficjentom daniny publicznej. Wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego do nakładania przez gminę tego rodzaju opłat, należy uznać, że powołana regulacja uchwały została wydana bez podstawy prawnej*.".

W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 5 ust. 8 pkt 3 uchwały.

W załączniku Nr 1 do uchwały, w części IV. Oświadczenia w pkt 3 zapisano: „*zobowiązuję się do <u>niezwłocznego</u> informowania o zmianie danych zawartych we wniosku*", natomiast w § 3 ust. 3 treści normatywnej badanej uchwały postanowiono, że: „*Organ prowadzący jest obowiązany informować organ dotujący o zmianie danych zawartych we wniosku <u>w terminie 14 dni</u> od dnia ich zmiany*", zatem wystąpiła niespójność w powyższym zakresie.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 5 ust. 2 uchwały postanowiono, że: "*Kontrolę przeprowadzają osoby upoważnione przez Prezydenta Miasta Kalisza*.".

Zgodnie z art. 145f ustawy o finansowaniu zadań oświatowych powiat, o którym mowa w art. 145c ust. 1 może kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji udzielonej zgodnie z art. 145c ust.1 ustawy.

Z treści art. 145f i art. 145g ustawy wynika, że otrzymanie przez branżowe centrum umiejętności dotacji wiąże się nierozerwalnie z poddaniem się przez nie kontroli prawidłowości wykorzystania tych środków, a ustawowym obowiązkiem powiatu jest nie tylko udzielanie dotacji, lecz także dokonanie kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Jednocześnie ustawodawca nie przyznał organowi stanowiącemu kompetencji do określenia w uchwale podmiotów, które mogą prowadzić kontrolę prawidłowości wykorzystania otrzymanej dotacji. Wręcz przeciwnie, wskazał, co wyraźnie wynika z treści art. 145f ustawy, że powiat jako organ dotujący może kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji. Skoro kontrolę przeprowadza powiat (organ dotujący), to brak jest podstaw do jej przeprowadzenia przez podmioty zewnętrzne (na podstawie odrębnego upoważnienia).

Z postanowień § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały nie wynika wprost czy osoby posiadające upoważnienie Prezydenta Miasta Kalisza do przeprowadzenia kontroli są pracownikami Urzędu Miasta Kalisza.

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.

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.