



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4186

**UCHWAŁA NR 8.582.2025**

**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU**

z dnia 23 kwietnia 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. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr XI/91/25 Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Gostyńskiego dla szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w części obejmującej w § 8 ust. 7 wyrażenie w brzmieniu: „*wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz*” z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

### **Uzasadnienie**

Uchwałą Nr XI/91/25 z dnia 27 marca 2025 r. doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 kwietnia 2025 r., Rada Powiatu Gostyńskiego powołując się na art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego 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 wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, 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. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 23 kwietnia 2025 r.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań własnych powiatu należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym powiatu jest, jak stanowi art. 11 ust. 2 pkt 2 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 szkołach i placówkach, o których mowa w art. 8 ust. 16 i 22a. 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 Powiatu Gostyńskiego podjęła przedmiotową uchwałę.

W § 8 ust. 7 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła, że: *„Kontrolujący mogą żądać wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz udzielania wyjaśnień na piśmie.”*

W ocenie Kolegium Izby uprawnienie kontrolującego do żądania wydania kopii dokumentów nie wynika z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Powyższe potwierdza stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lipca 2021 r. (sygn. akt I GSK 117/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym wskazano: *„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 przeliczeniem 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) orzekł: *„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 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.”*

Poglądy zbieżne z powyższymi NSA wyraził jeszcze w wyroku z dnia 17 listopada 2021 r. (sygn. akt I GSK 800/21), a także WSA w wyrokach: WSA w Rzeszowie z dnia 18 października 2022 r. (sygn. akt I SA/Rz 408/22), WSA w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2021 r. (sygn. akt III SA/Gl 863/21), WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. (sygn. akt V SA/Wa 1803/22), WSA w Rzeszowie z dnia 7 grudnia 2021 r. (sygn. akt I SA/Rz 670/21).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, uchwalają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Kolegium Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględnić

treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych przez przepisy gminne, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucja RP, w brzmieniu: "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa".

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), w którym sąd stwierdza, że *"przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (...)"*.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, nie jest zatem upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego, w tym przypadku w przepisie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

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.