



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4192

**UCHWAŁA NR 8.586.2025**

**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 i ust. 3 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 i 4 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:

I. Stwierdza nieważność uchwały Nr XIV/121/25 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości jej pobrania i wykorzystania dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych, dla których gmina Trzcianka jest organem rejestrującym, w części obejmującej:

– w § 9 ust. 2, 3 i 4,

– w § 10 ust. 4 wyrażenie w brzmieniu: *"wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz"*,

– w § 11 ust. 5,

– w załączniku Nr 1 „Wniosek o udzielenie dotacji z budżetu gminy Trzcianka na rok ....." wyrażenie w brzmieniu: *"Informacje dodatkowe:"* wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

II. Stwierdza, że uchwała Nr XIV/121/25 Rady Miejskiej Trzcianki z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości jej pobrania i wykorzystania dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych, dla których gmina Trzcianka jest organem rejestrującym, została podjęta z naruszeniem przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

III. Uznaje, że naruszenie w pkt II ma charakter nieistotny.

### **Uzasadnienie**

Uchwałą Nr XIV/121/25 z dnia 27 marca 2025 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 kwietnia 2025 r., Rada Miejska Trzcianki powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości jej pobrania i wykorzystania dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych, dla których gmina Trzcianka jest organem rejestrującym.

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 kwietnia 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 wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym i 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 Miejska Trzcianki podjęła przedmiotową uchwałę.

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

W § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska Trzcianki postanowiła: *"Burmistrz Trzcianki jest organem uprawnionym do kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, udzielonych z budżetu gminy Trzcianka."*, a następnie w ust. 2-4 § 9 określiła zakres tej kontroli stanowiąc, iż:

*„2. Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji odnosi się do wykluczenia lub ustalenia przesłanek, określonych w art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).*

*3. Kontrola prawidłowości pobrania dotacji obejmuje weryfikację danych podanych we wniosku, o którym mowa w § 3 ust. 2 uchwały, który był podstawą udzielenia dotacji oraz danych podanych w miesięcznych informacjach, zgodnie z § 5 ust. 1 uchwały, które były podstawą przekazania dotacji.*

*4. Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji obejmuje weryfikację wydatków poniesionych z dotacji pod kątem zgodności z przepisami ustawy i rzetelności dokumentacji identyfikującej poniesione wydatki."*

Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do regulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Ustawodawca w tym przepisie w sposób wyraźny ograniczył upoważnienie dla prawodawcy miejscowego do ustalania jedynie trybu przeprowadzania kontroli, a nie jej zakresu.

Ponadto regulacje dotyczące kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zawarte zostały w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Uznać zatem należy, że Rada Miejska Trzcianki stanowiąc w § 9 ust. 2-4 badanej uchwały o zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji wykroczyła poza ustawową kompetencję do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, czym w sposób istotny naruszyła art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Następnie w § 10 ust. 4 uchwały Rada Miejska Trzcianki postanowiła, że *"Kontrolujący mogą żądać wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz udzielenia wyjaśnień na piśmie."*

W ocenie Kolegium Izby Rada stanowiąc w badanej uchwale, iż kontrolujący mogą żądać wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia „wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz” zawartego w § 10 ust. 4.

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 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 03.11.2021r. (sygnatura 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 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.”.

Poglądy zbieżne z powyższymi NSA wyraził jeszcze w wyroku z dnia 17.11.2021 r. (sygn. akt I GSK 800/21), a także WSA w wyrokach: WSA w Rzeszowie z dnia 18.10.2022 r. (sygn. akt I SA/Rz 408/22), WSA w Gliwicach z dnia 22.12.2021 r. (sygn. akt III SA/Gl 863/21), WSA w Warszawie z dnia 08.09.2022 r. (sygn. akt V SA/Wa 1803/22), WSA w Rzeszowie z dnia 07.12.2021 r. (sygn. akt I SA/Rz 670/21).

Następnie w § 11 ust. 5 Rada Miejska postanowiła: „W przypadku niewykorzystania dotacji w całości lub w jej części, pobrania dotacji w nadmiernej wysokości lub wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem zwrot dotacji następuje w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).”.

Kolegium wskazuje, że powołany w podstawie prawnej badanej uchwały przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi dla organu stanowiącego podstawę do określenia w uchwale trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, nie stanowi natomiast podstawy do określania zasad rozliczania i zwrotu dotacji.

Zasady rozliczania i zwrotu dotacji określają przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) oraz umowa zawarta przez organ wykonawczy na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Stąd w ocenie Kolegium postanowienia § 11 ust. 5 badanej uchwały naruszają prawo w sposób istotny.

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 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu „*organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „*zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), 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. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego*”.

Dalsza analiza załączników do uchwały wykazała, że w załączniku Nr 1 pn. "Wniosek o udzielenie dotacji z budżetu gminy Trzcianka na rok ..." zawarto wymóg zamieszczenia informacji dodatkowych do wniosku pozostawiając wykropkowane miejsce na ich złożenie.

Odnosząc się do ww. zapisu, Kolegium Izby wskazuje na dotychczasowy dorobek orzecniczy, w myśl którego uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów.

Z przywołanych zapisów nie wynika bowiem jakich dodatkowych informacji może żądać podmiot przyznający dotację. Postanowienie o takim brzmieniu w uchwale jednostki samorządu terytorialnego może skutkować nierównym traktowaniem beneficjentów dotacji.

Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Podobny pogląd wyrażony został w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 385/05, gdzie Sąd powołując się na wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził m.in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe (...), muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby stwierdziło nieważność w załączniku Nr 1 wyrażenia „*Informacje dodatkowe:*” wraz z wykropkowanym miejscem do uzupełnienia.

Ponadto, Rada Miejska Trzcianki w § 5 postanowiła:

„1. Do dnia 5 każdego miesiąca, organ prowadzący przekazuje Burmistrzowi Trzcianki informację o faktycznej liczbie uczniów.

2. Wzór informacji miesięcznej o aktualnej liczbie uczniów stanowi załącznik Nr 2 do uchwały.

3. Informację, o której mowa w ust. 1, organ prowadzący podaje na podstawie dokumentacji przebiegu nauczania, w tym organizacji kształcenia specjalnego, zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i wczesnego wspomaganie rozwoju, według danych na pierwszy roboczy dzień miesiąca, którego dotyczy informacja.”.

Kolegium Izby stwierdziło, iż w załączniku Nr 2 „Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów według stanu na pierwszy dzień miesiąca ... 20 ... roku” w punkcie 2. „Aktualna liczba uczniów/dzieci:” pominięto wyodrębnienie danych o liczbie uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, co jest wymagane przepisem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W ocenie Kolegium Izby ww. naruszenie przepisów prawa ma charakter nieistotny. Niemniej jednak Rada Miejska Trzcianki powinna doregulować treść badanej uchwały w przedmiotowym zakresie.

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, w pkt I, 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.