



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 23 czerwca 2025 r.

Poz. 5134

**UCHWAŁA NR 11.730.2025**

**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU**

z dnia 11 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 XIV/113/2025 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 21 maja 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Włoszakowice dla podmiotów prowadzących niepubliczne przedszkola oraz niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej:

— w § 4 ust. 3,

— w § 9 ust. 2 i 3,

— w § 10 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: „osoby lub podmioty”,

— w § 10 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu: „, w którym zawarte są następujące informacje:

1) imię i nazwisko osoby lub osób przeprowadzających kontrolę,

2) nazwę kontrolowanej jednostki dotowanej,

3) zakres kontroli,

4) datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli ( z możliwością przedłużenia terminu zakończenia kontroli)”,

— w § 10 ust. 4 pkt 1 wyrażenie w brzmieniu: „na żądanie kontrolujących”,

— w § 10 ust. 4 pkt 4, 6, 7,

— w załączniku Nr 3 do uchwały pn.: „Rozliczenie wykorzystania dotacji otrzymanej z budżetu Gminy Włoszakowice” oświadczenie o treści: „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ( Dz. U. z 2024 r. poz. 104).”,

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 22 maja 2025 r. Rada Gminy Włoszakowice powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ustawy o samorządzie gminnym w związku

z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Włoszakowice dla podmiotów prowadzących niepubliczne przedszkola oraz niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Włoszakowice 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.

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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 11 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 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 Gminy Włoszakowice podjęła badaną uchwałę.

W § 4 ust. 3 uchwały wskazano, że: „Do informacji o której mowa w § 4 ust. 2, jest załączany wydruk raportów z bazy danych systemu informacji oświatowej (SIO), o którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej, potwierdzający zgodność danych przekazanych przez organ prowadzący w załączniku nr 2. Jeżeli dane zawarte w załączniku nr 2 oraz w przekazanych raportach z bazy danych SIO nie są zgodne, organ prowadzący jest obowiązany wyjaśnić ich rozbieżność i ewentualnie dokonać niezwłocznie modyfikacji”.

Kolegium Izby wskazuje, że powołany w podstawie prawnej przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie stanowi dla organu stanowiącego podstawy do zobowiązania dotowanej jednostki do comiesięcznego sporządzania i przedkładania wydruku raportów z bazy danych Systemu Informacji Oświatowej oraz do zobowiązywania dotowanej jednostki do dokonywania modyfikacji danych.

W zakresie obowiązku modyfikacji danych w bazie danych SIO Kolegium wskazuje, że obowiązek aktualizacji danych gromadzonych i przechowywanych w systemie informacji oświatowej regulują przepisy ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 152, z późn. zm.). W art. 30 ustawy wskazano, że: „Podmiot zobowiązany do przekazywania danych do zbioru danych szkoły lub placówki oświatowej, zbioru danych jednostki, zbioru danych nauczyciela i zbioru danych ucznia przekazuje dane do bazy danych SIO, w terminie 7 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana w stanie faktycznym, z wyjątkiem danych, o których mowa w:

- 1) art. 8 pkt 1 lit. a-c, e-k i pkt 2-4, art. 9 pkt 2, art. 14 pkt 25 i 32, art. 20 pkt 1, art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. j, pkt 1a lit. i, ust. 3 pkt 1 lit. g oraz pkt 2 lit. f;
- 2) art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. i oraz pkt 2 lit. g - w zakresie dotyczącym uzyskania kolejnego stopnia awansu zawodowego;
- 3) art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz ust. 3 pkt 1 lit. c - w przypadku nauczycieli w szkołach specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych w zakresie dotyczącym wymiaru zatrudnienia;
- 4) art. 29 ust. 1 pkt 1 lit. g, ust. 3 pkt 1 lit. e oraz ust. 4 pkt 5 - w przypadku nauczycieli w szkołach specjalnych zorganizowanych w podmiotach leczniczych;
- 5) danych identyfikacyjnych uczniów przystępujących do egzaminu ósmoklasisty, egzaminu maturalnego i egzaminu zawodowego".

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień zawartych w § 4 ust. 3.

Analiza badanej uchwały wykazała, że w § 9 ust. 2 i 3 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła:

*„2. Kontrola prawidłowości pobrania dotacji obejmuje weryfikację danych podanych we wniosku, o którym mowa w § 3 uchwały, który był podstawą udzielenia dotacji oraz danych podanych w miesięcznych informacjach zgodnie z § 4 uchwały, które były podstawą przekazania dotacji”.*

*„3. Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji obejmuje weryfikację wydatków poniesionych z dotacji i ustalenie ich zgodności lub niezgodności z przepisami ustawy, a także odnosi się do ustalenia 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.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień zawartych w § 9 ust. 2 i 3.

W § 10 ust. 1 uchwały postanowiono, że: *„Kontrolę przeprowadzają pracownicy Urzędu Gminy, osoby lub podmioty, upoważnione przez Wójta Gminy Włoszakowice zwane dalej „kontrolującymi”*”.

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 przywołanych powyżej przepisów, tj. art. 36 i art. 38 ust. 1 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.

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, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie.

Przepisy Kodeksu 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.”.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność części postanowień zawartych w § 10 ust. 1 o treści: „osoby lub podmioty,”.

W dalszej części badanej uchwały - w § 10 ust. 3 Rada Gminy postanowiła, że: „*Kontrola rozpoczyna się w chwili okazania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, w którym zawarte są następujące informacje:*

- 1) *imię i nazwisko osoby lub osób przeprowadzających kontrolę,*
- 2) *nazwę kontrolowanej jednostki dotowanej,*
- 3) *zakres kontroli,*
- 4) *datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli ( z możliwością przedłużenia terminu zakończenia kontroli)”.*

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. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zawarł upoważnienie do ustalenia m.in. trybu przeprowadzania 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 dotyczącej treści upoważnienia do przeprowadzania kontroli. Zdaniem Kolegium Izby brak jest podstaw do stanowienia przez radę gminy 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność części postanowień zawartych w § 10 ust. 3 uchwały w brzmieniu „, w którym zawarte są następujące informacje:

- 1) *imię i nazwisko osoby lub osób przeprowadzających kontrolę,*
- 2) *nazwę kontrolowanej jednostki dotowanej,*
- 3) *zakres kontroli,*

4) datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli ( z możliwością przedłużenia terminu zakończenia kontroli) ”.

Dalsza analiza uchwały wykazała, że w § 10 ust. 4 przedłożonej uchwały postanowiono, że „Organ prowadzący zapewnia kontrolującym warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli oraz współpracuje z kontrolującymi, w tym:

1) na żądanie kontrolujących udostępnia pomieszczenie umożliwiające przeprowadzenie czynności kontrolnych,

2) udostępnia żądane przez kontrolujących dokumenty, tj. dokumentację organizacyjną, finansową i dokumentację przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją,

3) udziela pisemnych i ustnych informacji i wyjaśnień w terminie wskazanym przez kontrolujących,

4) na żądanie kontrolujących dokonuje zestawień pisemnych posiadanych danych objętych kontrolą,

5) w ramach wglądu do dokumentacji o której mowa w pkt 2), umożliwia sporządzenie niezbędnej dla przeprowadzenia kontroli kserokopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów i poświadcza je za zgodność z oryginałem,

6) dostarcza kontrolującym żądane dokumenty do siedziby kontrolującego,

7) kontrolujący może żądać od kontrolowanej placówki sporządzenia oraz dostarczenia niezbędnych do kontroli odpisów, kopii lub wyciągów z dokumentów zapařafowanych przez podmiot kontrolowany,

8) umożliwia w razie potrzeby przeprowadzenie oględzin obiektów i składników majątkowych”.

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy stanowiąc w badanej uchwale, że kontrolujący mogą żądać od kontrolowanego udostępnienia pomieszczenia umożliwiającego przeprowadzenie czynności kontrolnych, dokonania zestawień pisemnych posiadanych danych objętych kontrolą, sporządzenia oraz dostarczenia niezbędnych do kontroli odpisów, kopii lub wyciągów z dokumentów zapařafowanych przez podmiot kontrolowany a także dostarczenia kontrolującym żądanych dokumentów do siedziby kontrolującego wykroczyła poza dyspozycję przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

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 sporządzenia 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, charakterystyczne 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.

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 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 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 związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność części postanowień zawartych w § 10 ust. 4 pkt 1 w brzmieniu „na żądanie kontrolujących” oraz postanowień zawartych w § 10 ust. 4 pkt 4, 6 i 7.

W załączniku Nr 3 badanej uchwały pn.: „Rozliczenie wykorzystania dotacji otrzymanej z budżetu Gminy Włoszakowice”, zawarte zostało oświadczenie dotowanego o następującej treści: *„Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104)”*.

W ocenie Kolegium Izby wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden ze wskazanych w niej przepisów – w szczególności przywołany wyżej art. 38 ust. 1 ustawy – nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot, któremu dotacja udzielana jest na podstawie ustawy, obowiązku złożenia takich oświadczeń. Jeżeli bowiem ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty określony rygor, to wprowadza go wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia ustawowego wymóg zamieszczenia takiego oświadczenia. W analizowanym przypadku ustawa o finansowaniu zadań oświatowych nie przewiduje takiej możliwości. Mając powyższe na uwadze należy uznać, że ustalenie w badanej uchwale wskazanego powyżej obowiązku wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania zawartości badanej uchwały.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło nieważność oświadczenia dotyczącego znajomości przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

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”.

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

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.