



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 2 października 2025 r.

Poz. 2242

UCHWAŁA NR 222/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 25 września 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 (j.t. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXIII/379/2025 Rady Miasta Gorzowa Wielkopolskiego z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w zakresie:**

— § 8 pkt 2;

— § 10 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów cyt.: „w przypadku braku możliwości udostępnienia pomieszczenia organ prowadzący dostarcza wymagane przez kontrolerów dokumenty do siedziby Urzędu Miasta w Gorzowie Wielkopolskim”;

— § 10 ust. 1 pkt 4;

— § 10 ust. 2 w zakresie zwrotu „i 4”

- z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 2 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (j.t. Dz. U. z 2025 r. poz. 439) oraz § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

UZASADNIENIE

Rada Miasta Gorzowa Wielkopolskiego podjęła w dniu 26 sierpnia 2025 r. uchwałę Nr XXIII/379/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 2 września 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

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 (j.t. Dz. U. z 2025 r. poz. 1043), 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, 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 ze zm.).

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym - gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 15 września 2025 r. pod poz. 2063.

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.

W § 8 pkt 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, że cyt.: „Upoważnienie wydane przez Prezydenta Miasta zawiera: datę i miejsce wystawienia kontroli”.

Powyższy zapis jest niejasny i niezrozumiały dla adresatów uchwały, co w istotny sposób narusza § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolegium Izby wskazuje, że datę wystawienia upoważnienia do kontroli reguluje § 8 pkt 3 uchwały, zgodnie z którym cyt.: „Upoważnienie wydane przez Prezydenta Miasta zawiera: oznaczenie wydającego upoważnienie oraz numer i datę wystawienia”.

W myśl ww. § 6 „Zasad techniki prawodawczej” przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Regulacja § 6 „Zasad techniki prawodawczej” formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, aby dla jego przeciętnego adresata był zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Z kolei zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Na podstawie § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do cyt. wyżej rozporządzenia, reguły wyrażone w § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

W § 10 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, że cyt.: „Podmioty kontrolowane mają obowiązek udostępnić pomieszczenia do przeprowadzenia kontroli, w przypadku braku możliwości udostępnienia pomieszczenia organ prowadzący dostarcza wymagane przez kontrolerów dokumenty do siedziby Urzędu Miasta w Gorzowie Wielkopolskim”.

W ocenie Kolegium Izby zapis § 10 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów cyt.: „w przypadku braku możliwości udostępnienia pomieszczenia organ prowadzący dostarcza wymagane przez kontrolerów dokumenty do siedziby Urzędu Miasta w Gorzowie Wielkopolskim” stanowi istotne naruszenie art. 36 ust. 2 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium Izby wskazuje, że analiza brzmienia art. 38 ust. 1 i związanego z nim art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych prowadzi do wniosku, że delegacja ustawowa zawarta w tym przepisie, nie obejmuje prawa do tworzenia w drodze uchwały, wydanej na podstawie tego przepisu – innych warunków przeprowadzenia kontroli. Ustawodawca zawarł upoważnienie do ustalenia trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, a także w szczególności przewidział formę w jakiej kontrola ma być przeprowadzona – w tym prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, które nie daje uprawnienia do przeprowadzenia kontroli w innym miejscu, w tym w siedzibie Urzędu Miasta.

W wyroku z dnia 7 lipca 2021 roku wydanym w sprawie o sygn. akt I GSK 117/21 (LEX nr 3215959) Naczelny Sąd Administracyjny odnosząc się do wybranych przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wskazał, że cyt.: "Zgodnie z art. 36 ust. 1 u.f.z.o. organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21 art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32. Zgodnie zaś z ustępem 2 tego przepisu osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 - także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji. Natomiast w myśl postanowień ustępu 3 tego artykułu przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

Z przepisu tego wynikają zatem następujące uprawnienia organów administracji publicznej (ich pracowników):

- możliwość kontrolowania prawidłowości pobrania i wykorzystania określonych dotacji;
- osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek;
- osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wglądu do prowadzonej przez kontrolowane jednostki dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 - także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji. (...)"

W § 10 ust. 1 pkt 4 przedmiotowej uchwały postanowiono, że cyt.: „Podmioty kontrolowane mają obowiązek potwierdzić podpisem nauczyciela prowadzącego zajęcia sporządzoną przez kontrolera listę uczniów obecnych na zajęciach”.

W ocenie Kolegium Izby § 10 ust. 1 pkt 4 w sposób istotny narusza art. 38 ust. 1 i związany z nim art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Zobowiązanie nauczyciela do podpisania listy uczniów obecnych na zajęciach stworzonej przez kontrolera wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z ww. przepisów.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że z § 13 badanej uchwały wynika, iż cyt.: „Kontroler ustala stan faktyczny na podstawie dowodów zebranych w trakcie kontroli”. Natomiast na podstawie § 11 pkt 1 uchwały cyt.: „W trakcie przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji kontrolujący mają prawo sporządzania niezbędnych do celów kontroli kopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów”.

Za dokumenty wytworzone w trakcie kontroli odpowiada kontroler. Natomiast podmiot kontrolowany może potwierdzić za zgodność z oryginałem kopię dokumentu np. listę obecności, sporządzoną przez ten podmiot i podpisaną przez uczestników zajęć.

W § 10 ust. 2 uchwały postanowiono, że cyt.: „W celu zaplanowania czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 1 pkt 3 i 4, organ prowadzący podmiot dotowany zobowiązany jest udzielić informacji kontrolującym o miejscach, godzinach i terminach obowiązkowych zajęć edukacyjnych oraz udostępnić listę uczniów zapisanych na poszczególne zajęcia”.

W związku ze stwierdzeniem istotnego naruszenia prawa przez postanowienia § 10 ust. 1 pkt 4 uchwały - w ocenie Kolegium Izby zasadne jest skreślenie w § 10 ust. 2 zwrotu „i 4” jako naruszającego w sposób istotny art. 38 ust. 1 i związany z nim art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, wynikającym z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, wydanego w sprawie o sygn. akt I SA/Po 1305/15 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym Sąd, powołując się na linię orzeczniczą sądów administracyjnych stwierdził, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej, a organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Wskazać także należy wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 2572/02 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), który orzekł, iż narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Miastu prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem Kolegium Izby, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajęczkowski