



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 18 maja 2026 r.

Poz. 1149

### UCHWAŁA NR 118/2026 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 13 maja 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) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXIX/292/2026 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 22 kwietnia 2026 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Wschowa dla niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia** art. 36 ust. 1, 2, 3 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439 z późn. zm.), a także § 5 i § 10 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska we Wschowie podjęła w dniu 22 kwietnia 2026 r. uchwałę Nr XXIX/292/2026 w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Wschowa dla niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 23 kwietnia 2026 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 1043 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, 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.).

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.

Działając w oparciu o dyspozycje zawarte w wyżej wymienionych przepisach, Rada Miejska we Wschowie podjęła wskazaną wyżej uchwałę podlegającą badaniu.

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.

Rada Miejska we Wschowie w uchwale Nr XXIX/292/2026 określiła zakres danych niezbędnych do ubiegania się o udzielenie dotacji, które zostały zawarte we wzorze wniosku o udzielenie dotacji, stanowiącym załącznik nr 1 do badanej uchwały, określiła wzór informacji miesięcznej o faktycznej liczbie dzieci i uczniów, niezbędnej do bieżącego naliczenia i przekazania transzy dotacji, stanowiący załącznik nr 2 do ww. uchwały oraz w załączniku nr 3 zawarła wzór rozliczenia rocznego udzielonej dotacji, określając zakres danych niezbędnych do dokonania tego rozliczenia.

Jednakże w § 2 pkt 12 badanej uchwały Rada Miejska wprowadziła pojęcie „systemu teleinformatycznego” oraz zdefiniowała jego znaczenie dokonując rozszerzenia katalogu danych w zakresie wniosku, sprawozdania informacji miesięcznej i rozliczenia, względem wzorów tych dokumentów zawartych w załącznikach do uchwały Nr XXIX/292/2026, poprzez zastosowanie otwartego katalogu zbieranych informacji oraz użycia wyrażeń nieostrych.

Stosownie do § 2 pkt 12 uchwały cyt.: *„Ilekróć w niniejszej uchwale jest mowa o: systemie teleinformatycznym – należy przez to rozumieć system teleinformatyczny służący do obsługi i rozliczania dotacji, wskazany i administrowany przez organ dotujący, w tym między innymi służący do rejestracji imienia i nazwiska ucznia, numeru pesel ucznia, adresu zamieszkania ucznia, danych dotyczących liczby uczniów, danych finansowych dotyczących rozliczenia wykorzystania dotacji, danych identyfikujących dokumenty finansowe oraz inne niezbędne dane do ustalenia prawidłowej kwoty dotacji na danego ucznia”*

Rada Miejska w powyższym przepisie posłużyła się zwrotami niedookreślonymi, pozostawiającymi niedopuszczalny luz interpretacyjny poprzez użycie sformułowań „w tym między innymi”, „oraz inne niezbędne dane”, które są wyrażeniami nieostrymi, będącymi otwartym katalogiem sugerującym wpisywanie innych niewymienionych w uchwale danych koniecznych do prawidłowego złożenia wniosku, informacji miesięcznej oraz rozliczenia otrzymanej dotacji, które nie są znane w chwili ubiegania się o dotację. Konstrukcja zapisu wskazuje również, że katalog danych żądanych od beneficjenta, innych niż te określone przez Radę Miejską we Wschowie treścią badanej uchwały i załączonymi do niej wzorami dokumentów, może określać pracownik urzędu/administrator, który ma dostęp do przywołanego systemu teleinformatycznego. Wskazany w badanej uchwale sposób regulacji powoduje niedopuszczalne cedowanie kompetencji organu stanowiącego na organ wykonawczy oraz umożliwia ingerencję organu wykonawczego, bądź innych osób lub podmiotów w treść wniosków - poza zakresem uregulowania wskazanego w niniejszej uchwale, a nawet wbrew postanowieniom Rady, wyrażonym w tej uchwale.

Nieprawidłowy zapis dotyczący systemu teleinformatycznego został zawarty w:

— § 3 ust. 1 cyt.: „Na podstawie art. 38 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ dotujący, w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji, wykorzystuje system teleinformatyczny służący do gromadzenia danych osobowych”.

— § 3 ust. 2 cyt.: „Organ dotujący wskazuje system teleinformatyczny, który jest używany w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji, oraz umożliwia bezpłatny dostęp podmiotom dotowanym do tego systemu”.

— § 3 ust. 3 cyt.: „Organy prowadzące i podmioty dotowane mają obowiązek korzystać ze wskazanego systemu teleinformatycznego w zakresie posiadanych przez niego funkcjonalności, a w szczególności sporządzać i przysyłać za pomocą systemu teleinformatycznego:

1) wnioski o udzielenie dotacji – zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały;

2) informacje miesięczne o aktualnej liczbie uczniów, a także ewentualne korekty tych informacji miesięcznych – zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały;

3) rozliczenia wykorzystania dotacji – zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały”.

– § 3 ust. 4 cyt.: „Dokumenty, o których mowa w ust. 3, organy prowadzące i podmioty dotowane przekazują do organu dotującego w formie pisemnej w postaci papierowej opatrzonej podpisem własnoręcznym. Dokumenty te powinny być generowane za pomocą systemu teleinformatycznego”.

– § 3 ust. 6 cyt.: „Organ prowadzący i podmioty dotowane są zobowiązane do tego, aby:

1) zapewnić bieżącą wiarygodność, rzetelność, prawdziwość, kompletność i aktualność danych wprowadzonych do systemu teleinformatycznego i przekazywanych za jego pomocą do organu dotującego;

2) zapewnić zgodność pomiędzy danymi przekazywanymi poprzez system teleinformatyczny, a danymi przekazywanymi w dokumentach w formie tradycyjnej, w tym w dokumentach wygenerowanych z systemu teleinformatycznego;

3) zapewnić bezpieczeństwo danych zawartych w systemie teleinformatycznym, w swoim zakresie odpowiedzialności jako użytkownika systemu, w szczególności poprzez zastosowanie odpowiednich zabezpieczeń informatycznych i organizacyjnych”.

– § 4 ust. 1 cyt.: „Dotacji udziela się na wniosek organu prowadzącego, wprowadzony w systemie teleinformatycznym oraz złożony w Urzędzie Miasta i Gminy we Wschowie w terminie do dnia 30 września roku bazowego”.

– § 4 ust. 2 cyt.: „Obowiązek wprowadzenia do systemu teleinformatycznego wniosku, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy dotacji udzielanych na rok 2026”.

– § 5 ust. 2 cyt.: „Organ prowadzący lub osoba upoważniona przez ten organ zobowiązane są do wypełnienia w systemie teleinformatycznym oraz złożenia w Urzędzie Miasta i Gminy Wschowa, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, informacji o faktycznej liczbie uczniów, według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, w którym ma być przekazana dotacja”.

– § 6 ust. 1 cyt.: „Organ prowadzący sporządza w systemie teleinformatycznym roczne rozliczenie wykorzystania dotacji oraz przedkłada je w Urzędzie Miasta i Gminy Wschowa w terminie do dnia 15 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji”.

Ponadto sformułowań nieostrych o treści „w szczególności” użyto w:

1. § 3 ust. 3 cyt.: „Organ prowadzący i podmioty dotowane mają obowiązek korzystać ze wskazanego systemu teleinformatycznego w zakresie posiadanych przez niego funkcjonalności, a w szczególności sporządzać i przysyłać za pomocą systemu teleinformatycznego: 1) wnioski o udzielenie dotacji – zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały; 2) informacje miesięczne o aktualnej liczbie uczniów, a także ewentualne korekty tych informacji miesięcznych – zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały; 3) rozliczenia wykorzystania dotacji – zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały.”;

2. § 3 ust. 6 pkt 3 cyt.: „Organ prowadzący i podmioty dotowane są zobowiązane do tego, aby:

3) zapewnić bezpieczeństwo danych zawartych w systemie teleinformatycznym, w swoim zakresie odpowiedzialności jako użytkownika systemu, w szczególności poprzez zastosowanie odpowiednich zabezpieczeń informatycznych i organizacyjnych”.

Kolegium Izby wskazuje, że takie zapisy uchwały są nieprawidłowe i stanowią istotne naruszenie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz § 5 i § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Stosownie do § 5 i § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia należy: 1) jednoznacznie wyrażać intencje prawodawcy; 2) redagować przepisy zwięźle i syntetycznie oraz w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm; 3) redagować przepisy w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą; 4) redagować zdania w podobny sposób dla oddania podobnych treści.

Natomiast na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej, reguły wyrażone w ich § 5 i § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja przywołanego § 6 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. Ponadto, 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, aby dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

W § 2 pkt 11 uchwały Nr XXIX/292/2026 Rada Miejska postanowiła że, cyt.: „*Ilekróć w uchwale jest mowa o uczniu - należy przez to rozumieć również: dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju oraz uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych*”.

Wskazać należy, że definicja ucznia określona w przedmiotowej uchwale jest niezgodna z definicją ucznia określoną w art. 2 pkt 33, 34 i 39 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Według wskazanych wyżej przepisów ustawy ilekróć w ustawie jest mowa o uczniu – należy przez to rozumieć także słuchacza szkoły dla dorosłych, branżowej szkoły II stopnia i szkoły policealnej oraz dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego; uczniu niepełnosprawnym – należy przez to rozumieć ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność, o którym mowa w art. 127 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe; uczniu objętym branżowym szkoleniem zawodowym – należy przez to rozumieć ucznia technikum lub branżowej szkoły I stopnia lub słuchacza branżowej szkoły II stopnia lub szkoły policealnej uczestniczących w branżowym szkoleniu zawodowym.

W ocenie Kolegium Izby - Rada Miejska we Wschowie określając definicję ucznia przekroczyła zakres kompetencji wynikający z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, co w sposób istotny narusza ten przepis.

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, stosownie do art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Zgodnie z art. 7 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego podstawa ich działania w realizacji zadań publicznych musi każdorazowo wynikać z normy prawa materialnego, upoważniającej organ do podjęcia konkretnego działania. Nie mogą zatem ww. organy podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 ustawy Konstytucja RP. Na podstawie art. 87 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej - źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są, na obszarze działania organów, które je ustanowiły akty prawa miejscowego.

Nieprawidłowe pojęcie zastosowano w:

— § 2 pkt 12 cyt.: „*Ilekróć w uchwale jest mowa o: systemie teleinformatycznym – należy przez to rozumieć system teleinformatyczny służący do obsługi i rozliczania dotacji, wskazany i administrowany przez organ dotujący, w tym między innymi służący do rejestracji imienia i nazwiska ucznia, numeru pesel ucznia, adresu zamieszkania ucznia, danych dotyczących liczby uczniów, danych finansowych dotyczących rozliczenia wykorzystania dotacji, danych identyfikujących dokumenty finansowe oraz inne niezbędne dane do ustalenia prawidłowej kwoty dotacji na danego ucznia*”;

– § 3 ust. 3 pkt. 2 cyt.: „Organy prowadzące i podmioty dotowane mają obowiązek korzystać ze wskazanego systemu teleinformatycznego w zakresie posiadanych przez niego funkcjonalności, a w szczególności sporządzać i przysyłać za pomocą systemu teleinformatycznego: informacje miesięczne o aktualnej liczbie uczniów, a także ewentualne korekty tych informacji miesięcznych – zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały”;

– § 3 ust. 5 cyt.: „Organ dotujący wymaga przekazywania informacji miesięcznych o aktualnej liczbie uczniów, o których mowa w ust. 3, w formie pisemnej w postaci papierowej oraz w postaci elektronicznej”;

– § 5 ust. 2 cyt.: „Organ prowadzący lub osoba upoważniona przez ten organ zobowiązane są do wypełnienia w systemie teleinformatycznym oraz złożenia w Urzędzie Miasta i Gminy Wschowa, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, informacji o faktycznej liczbie uczniów, według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, w którym ma być przekazana dotacja.”;

– § 5 ust. 3 cyt.: „Liczba uczniów wskazana w informacji, o której mowa w ust. 2, stanowi podstawę do obliczenia kwoty dotacji należnej szkole, przedszkolu, oddziałowi przedszkolnemu w szkole podstawowej lub innej formie wychowania przedszkolnego na dany miesiąc”;

– § 7 ust. 4 cyt.: Organ prowadzący zobowiązany jest udostępnić na żądanie organu dotującego dokumentację potwierdzającą faktyczną liczbę uczniów uczęszczających odpowiednio do szkoły, przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub innej formy wychowania przedszkolnego oraz udzielania w tym zakresie niezbędnych informacji”;

– załącznikach: nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na rok ...”, nr. 2 pn. „Informacja o faktycznej liczbie dzieci i uczniów za miesiąc ... roku ...” oraz nr 3 pn. „Rozliczenie roczne udzielonej dotacji za rok ...”, w których zawarto dane o „uczniach” niezbędne do naliczenia kwoty dotacji, jej rozliczenia oraz o rodzajach niepełnosprawności „uczniów” objętych dotacją, w których wielokrotnie użyto sformułowanie „uczeń”.

Rada Miejska wprowadziła w części normatywnej definicję ucznia, która stanowi, że należy przez to rozumieć również: dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju oraz uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. Jednakże w części normatywnej oraz w załącznikach do badanej uchwały słowo „uczeń” i „dzieci” jest stosowane zamiennie, tj. w załączniku nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na rok ...”, nr 2 pn. „Informacja o faktycznej liczbie dzieci i uczniów za miesiąc ... roku ...” oraz nr 3 pn. „Rozliczenie roczne udzielonej dotacji za rok ...”, w których zawarto dane o „uczniach” i „dzieciach” niezbędne do naliczenia kwoty dotacji, jej rozliczenia oraz o rodzajach niepełnosprawności „uczniów” i „dzieci z niepełnosprawnościami” objętych dotacją, w których wielokrotnie użyto ww. sformułowania zamiennie.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” - do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Ponadto stosownie do § 5 i § 6 ww. „Zasad techniki prawodawczej” należy: 1) jednoznacznie wyrażać intencje prawodawcy; 2) redagować przepisy zwięzłe i syntetycznie oraz w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm; 3) redagować przepisy w sposób, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych tą ustawą; 4) redagować zdania w podobny sposób dla oddania podobnych treści.

Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 5, § 6 i § 10 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny, budzący wątpliwości interpretacyjne, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością tak zredagowanych przepisów uchwały. Przepisy gminne powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności określać wyraźnie zakres stosunków normowanych aktem i używać w nich określeń jasnych, zwięzłych i ścisłych. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 cyt. pow. „Zasad techniki prawodawczej” akty prawa miejscowego, a takim aktem jest uchwała Nr XXIX/292/2026 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 22 kwietnia 2026 r., winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r. - sygn. akt II OSK 1022/08, LEX nr 561898) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do

państwa i prawa. Nakaz respektowania przez organy prawodawcze norm poprawnej legislacji wynika z zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) zasady demokratycznego państwa prawnego.

W badanej uchwale postanowienia dotyczące kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zostały uregulowane w sposób naruszający przepisy art. 36 i art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Z § 7 ust. 3 wynika, że czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie podmiotu kontrolowanego w dniach i godzinach pracy obowiązujących w podmiocie kontrolowanym oraz w obecności jego pracowników (...).

Natomiast w § 7 ust. 6 Rada Miejska wskazała, że cyt.: „Czynności kontrolne mogą być przeprowadzane w siedzibie organu dotującego. Wówczas organ prowadzący kontrolowaną placówkę oświatową – na żądanie kontrolującego – jest zobowiązany wydać za pokwitowaniem odbioru stosowną dokumentację na czas trwania tych czynności. Kontrolujący ma prawo dokonywania odpisów, kserokopii i fotokopii kontrolowanej dokumentacji w celu weryfikacji i udokumentowania wyników kontroli.”

W ocenie Kolegium Izby zacytowane powyżej zapisy stanowią istotne naruszenie art. 36 ust. 1-3 w związku z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

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 ocenie Kolegium Izby - 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 Miejskiego, czy też w formie zdalnej.

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](http://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 na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydany w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 2572/02 ([www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://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 rządu, 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 Gminie 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 Zajączkowski*