



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 14 maja 2025 r.

Poz. 4200

**UCHWAŁA NR 8.574.2025**

**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. 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 XIII/109/25 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji w części obejmującej:

– w § 5 ust. 2,

– w § 5 ust. 6 pkt 7) wyrażenie w brzmieniu: „*a także uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach*”,

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

### **Uzasadnienie**

Uchwałą Nr XIII/109/25 z dnia 26 marca 2025 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 kwietnia 2025 r. Rada Gminy i Miasta Odolanów powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej 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 i Miasta Odolanów o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej 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 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 i Miasta Odolanów podjęła w dniu 26 marca 2025 r. uchwałę Nr XIII/109/25 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

W postanowieniu § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy i Miasta postanowiła:

„2. Kontrola obejmuje:

1) *prawidłowość danych wykazywanych w informacjach miesięcznych przekazanych do organu dotującego, która może zostać zweryfikowana na podstawie:*

- a) *dokumentacji przebiegu nauczania (m.in. dzienników zajęć),*
- b) *dowodów wpłat czesnego,*
- c) *dokumentów zwalniających z opłaty czesnego,*
- d) *umów o nauczanie i wychowanie uczniów oraz wychowanków,*
- e) *pisemnych skreśleń z list lub rezygnacji z nauczania i wychowania uczniów oraz wychowanków,*
- f) *pisemnych usprawiedliwień i wyjaśnień nieobecności dzieci w przedszkolu trwających dłużej niż miesiąc,*
- g) *opinii o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka,*
- h) *orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego albo indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych,*
- i) *innych dokumentów dotyczących prawidłowości pobrania dotacji, w tym zawierających dane osobowe uczniów i wychowanków (m.in. list obecności).*

2) *prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 35 ustawy – na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej i organizacyjnej, obejmującej w szczególności:*

- a) *ewidencję księgową prowadzoną w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie sposobu wykorzystania dotacji przez podmioty oświatowe,*
- b) *wyciąg z rachunku bankowego, na który została przekazana dotacja,*
- c) *regulaminy dotyczące wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanym podmiocie oświatowym,*
- d) *dowody źródłowe (w szczególności faktury, rachunki, listy wypłat wynagrodzeń, deklaracje ZUS, umowy o pracę i umowy zlecenia, umowy najmu,*
- e) *inne dokumenty potwierdzające rodzaj i zakres wykonywanych zadań dotowanego podmiotu oświatowego, których realizację sfinansowano z dotacji”.*

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.

Należy przy tym wykazać różnice pomiędzy pojęciami "zakres" a "tryb". 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 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 zawartych w § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

W ocenie Kolegium Izby, zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w sposób kompleksowy regulują przepisy ustawowe, tj. art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Tym samym organ stanowiący j.s.t. nie posiada kompetencji do uregulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 5 ust. 2 uchwały.

W § 5 ust. 6 pkt 7) badanej uchwały zamieszczono regulacje w brzmieniu: „*Kontrolujący, w zakresie objętym kontrolą, mają prawo do: (...) 7) w szkołach, o których mowa w art. 26 ust. 2 ustawy – sprawdzenia spełniania przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu, a także uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach*”.

Postanowienia dotyczące kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zawierają przepisy art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z przepisem art. 36 ust. 2 wyżej przywołanej ustawy, osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2, w związku z przekazaną dotacją mają prawo m.in. do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 oraz ich weryfikacji.

Kolegium wskazuje, że przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi dla organu stanowiącego podstawę do określenia w uchwale trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Z przepisu tego nie wynika natomiast, ażeby organ ten został upoważniony do stanowienia prawa w zakresie wyposażenia organu kontrolującego w inne uprawnienia kontrolne niż przewidziane w art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz do nałożenia na podmioty kontrolowane innych obowiązków niż wynikające z tego przepisu. 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 wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP 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 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”.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Izby stwierdziło nieważność w § 5 ust. 6 pkt 7) wyrażenia o treści: „*a także uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach*”.

Z § 1 ust. 1 uchwały wynika, że Rada Gminy i Miasta Odolanów przedmiotową uchwałą ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ na terenie Gminy i Miasta Odolanów.

W § 2 ust. 1 Rada Gminy i Miasta postanowiła: „*W celu otrzymania dotacji organy prowadzące podmioty oświatowe, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 2, składają Burmistrzowi Gminy i Miasta Odolanów odrębne wnioski o udzielenie dotacji dla każdego prowadzonego przez siebie podmiotu oświatowego, o którym mowa w § 1 ust. 1, zawierające informacje o planowanej na kolejny rok budżetowy liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub wychowanków placówek i internatów oraz słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych – nie później, niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, z zastrzeżeniem ust. 2*”. Ponadto w § 2 ust. 3 Rada postanowiła: „*W celu otrzymania dotacji, o której mowa w art. 25 ust. 5, art. 26 ust. 5, art. 31 ust. 1 i 1a oraz art. 31a ust. 1 ustawy, organy prowadzące publiczne i niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych, branżowe szkoły II stopnia i szkoły policealne, niebędące szkołami specjalnymi oraz publiczne i niepubliczne szkoły ponadpodstawowe prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe składają wnioski zawierające planowaną liczbę uczniów i słuchaczy, którzy zamierzają uzyskać w danym roku budżetowym odpowiednio świadectwo dojrzałości, dyplom zawodowy lub certyfikat kwalifikacji zawodowej – nie później, niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji*”.

Jednocześnie w ust. 5 § 2 uchwały postanowiono, że: „*Wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1 i 3, zawierający zakres danych, określa załącznik nr 1 do niniejszej uchwały*”.

Kolegium Izby wskazuje, że w załączniku Nr 1 do badanej uchwały, został określony wzór wniosku o udzielenie dotacji z budżetu Gminy i Miasta Odolanów na prowadzenie przedszkola niepublicznego/innej formy wychowania przedszkolnego. Zatem Rada Gminy i Miasta nie określiła wzoru wniosku dla szkół i przedszkoli publicznych oraz wzoru wniosków składanych przez organy prowadzące publiczne i niepubliczne licea ogólnokształcące dla dorosłych, branżowe szkoły II stopnia i szkoły policealne, niebędące szkołami specjalnymi oraz publiczne i niepubliczne szkoły ponadpodstawowe prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe, o którym mowa w § 2 ust. 1 i 3 uchwały.

Dalsza analiza przedmiotowej uchwały wykazała, że w § 3 ust. 1 zawarto postanowienia dotyczące wymogu składania w terminie do 10 dnia każdego miesiąca informacji o faktycznej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub wychowanków placówek i internatów, na których przysługuje dotacja – według stanu na pierwszy dzień danego miesiąca. Z kolei w ust. 2 postanowiono, że: „*organy prowadzące publiczne i niepubliczne szkoły nierealizujące obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, oprócz informacji miesięcznej, o której mowa w ust. 1, podają liczbę uczniów uczestniczących w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w ubiegłym miesiącu, z których uczniowie nie zostali zwolnieni na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 44zb ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – w terminie do 10 dnia następnego miesiąca*”.

Kolegium Izby wskazuje, że uchwała zawiera załącznik Nr 2 określający wzór informacji o liczbie uczniów, według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, skierowany jedynie do przedszkola niepublicznego/innej formy wychowania przedszkolnego. Jednocześnie Kolegium Izby podnosi, że ww. załącznik nie został przywołany w postanowieniach treści normatywnej przedmiotowej uchwały.

Ponadto w § 5 ust. 1 w zakresie postanowień dotyczących prawa kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji mowa jest o publicznych i niepublicznych przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach podstawowych, co jest niespójne z postanowieniem § 1 ust. 1 uchwały.

Niespójność wystąpiła również w załączniku Nr 2 do uchwały w tabeli pn.: „Wykaz uczniów będących mieszkańcami Gminy ..... objętych wychowaniem przedszkolnym w placówkach na terenie Gminy i Miasta Odolanów”, która zawiera następujące kolumny: Lp., imię i nazwisko oraz adres zamieszkania, natomiast pod tabelą zamieszczono przypis o treści: „*informację zawierającą wykaz imion i nazwisk uczniów oraz datę ich urodzenia i adres zamieszkania należy przygotować oddzielnie dla każdej gminy*”, z którego wynika również wymóg podania daty urodzenia.

Zgodnie z treścią § 143 Zasad techniki prawodawczej do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I rozdziały 2-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z § 29 ww. Zasad, akt prawa miejscowego może zawierać załączniki, do których odesłania zamieszcza się w przepisach merytorycznych danego aktu. W załącznikach zamieszcza się w szczególności: wykazy, wykresy, wzory, tabele, opisy o charakterze specjalistycznym. Załącznik jest zatem integralną częścią aktu, więc jego zapisy muszą być zgodne z treścią aktu. Badana uchwała wraz z załącznikami stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej regulacje winny być jasne i zrozumiałe.

Kolegium Izby wskazuje, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. 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, tak by wynikało z niego, kto i w jakich okolicznościach oraz jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów (por. wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

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.