



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 15 maja 2025 r.

Poz. 1260

UCHWAŁA NR 105/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 24 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XIII/81/25 Rady Gminy Lubrza z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Lubrza dla niepublicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, innych form wychowania przedszkolnego i szkół podstawowych **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w części, w zakresie:**

— § 14 uchwały - z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. 2019 r. poz. 1461),

— załącznika nr 1 i nr 2 w części D - w zakresie słów cyt.: „Nazwa banku i numer rachunku bankowego, na który ma być przekazana dotacja” - z powodu istotnego naruszenia art. 34 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 439) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

UZASADNIENIE

Rada Gminy Lubrza podjęła w dniu 24 marca 2025 r. uchwałę Nr XIII/81/25 w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Lubrza dla niepublicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, innych form wychowania przedszkolnego i szkół podstawowych.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 26 marca 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 7) została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, że przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 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. Wyżej wymieniona uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego.

W § 3 ust. 3 wskazano, iż cyt: „Wzór wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust. 2 stanowi załącznik nr 1 do uchwały”, a w § 3 ust. 4 postanowiono, że cyt: „Do 10 dnia każdego miesiąca, z tym że za grudzień do dnia 5 grudnia, organ prowadzący składa w Urzędzie Gminy Lubrza informację o faktycznej liczbie uczniów sporządzoną według stanu na pierwszy roboczy dzień miesiąca, za który udzielana jest część dotacji przypadająca na dany miesiąc, której wzór stanowi załącznik nr 2 do uchwały”.

Rada Gminy Lubrza w załączniku nr 1 określiła wzór Wniosku o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Lubrza, a w załączniku nr 2 wzór Informacji o faktycznej liczbie uczniów na dany miesiąc i rok.

W myśl art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala m.in.: 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.

Rada Gminy Lubrza w części D „RACHUNEK BANKOWY” w załączniku nr 1 i nr 2 do badanej uchwały określiła wymóg wskazania przez wnioskodawcę nazwy banku i numeru rachunku bankowego, na który ma być przekazana dotacja - nie określając posiadacza tegoż rachunku.

Ustawodawca w art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wskazał jednoznacznie, iż dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30 oraz 31 ust. 1 są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły, branżowego centrum umiejętności lub placówki.

W ocenie Kolegium zapis w części D załącznika nr 1 i nr 2 - w zakresie słów cyt.: „Nazwa banku i numer rachunku bankowego, na który ma być przekazana dotacja”, stanowi istotne naruszenie art. 34 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Powyższe zapisy mogą wprowadzać w błąd składającego wniosek lub informację, bowiem w tych załącznikach wymagane jest również podanie danych o organie prowadzącym i danych placówki wychowania przedszkolnego lub szkoły ubiegającej się o dotację.

W § 14 badanej uchwały wskazano natomiast, że cyt: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego”.

Postanowienie to – w ocenie Kolegium Izby – narusza w istotny sposób art. 4 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Na poziomie ustawowym zagadnienie wejścia w życie aktów normatywnych regulują art. 4 i art. 5 wyżej powołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, które są rozwinięciem przepisów konstytucyjnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 - akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jest to zasada, od której wyjątek stanowi dyspozycja art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Stosownie do art. 5 ustawy, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Uchwała będąca aktem prawa miejscowego może wejść w życie najwcześniej po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Żaden przepis ustawy nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego z mocą obowiązującą od terminu innego, niż wynikający z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.

Odwołując się do poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawionego w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. o sygn. akt II GSK 632/10 (www.orzeczenia.nsa.pl) – w przypadku skonstruowania postanowień dotyczących klauzuli wejścia w życie aktów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia

20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – w sposób naruszający te przepisy – „organ nadzoru powinien (...) pozbawić mocy obowiązywania wadliwie skonstruowany § (...) uchwały”. „Brak stosownej w tym zakresie regulacji zostałby niejako zastąpiony treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych”. Artykuł 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – stanowi, w ocenie NSA - normę powszechnie obowiązującą i ma zastosowanie zarówno w przypadku gdy dany akt nie zawiera postanowień odnoszących się do wejścia w życie danego aktu, jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie – w sposób nieprawidłowy.

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 - art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z powołanym wyżej 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.

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 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” akty prawa miejscowego, a takim aktem jest uchwała Nr XIII/81/25 Rady Gminy Lubrza z dnia 24 marca 2025 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. zasady demokratycznego państwa prawnego.

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 tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski