



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 1271

UCHWAŁA NR 123/2025 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XVI/116/25 Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Nowa Sól – Miasto dla niepublicznych: szkół, przedszkoli 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 w części:**

– § 1,

– § 2 pkt 1 w zakresie słów: „odpowiednio” oraz „do”,

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

oraz

nieistotne naruszenie prawa ze względu na błędy redakcyjne opisane w uzasadnieniu naruszające § 6 i § 10 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Nowej Soli podjęła w dniu 27 marca 2025 r. uchwałę nr XVI/116/25 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Nowa Sól – Miasto dla niepublicznych: szkół, przedszkoli 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 4 kwietnia 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 737 ze 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 ze 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, 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.

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.

Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 17 kwietnia 2025 r. pod poz. 1050.

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

W § 1 uchwały zapisano cyt.: „Ustala się tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Nowa Sól - Miasto dla niepublicznych: szkół, przedszkoli, oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w tym zakres danych które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, a także termin przekazania informacji o liczbie dzieci i uczniów oraz o realizowanej liczbie godzin wsparcia - w przypadku ucznia z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego objętych a także termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.” Zacytowany zapis nie zawiera precyzyjnego określenia przedmiotu regulacji, który objąć ma badana uchwała.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „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. Ponadto, tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by 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.

Ponadto z § 7 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że zdania

w ustawie redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych.

Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiącej załącznik do ww. rozporządzenia, zasady wyrażone w § 6 i § 7 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 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” akty prawa miejscowego, a takim aktem jest uchwała Nr XVI/116/25 Rady Miejskiej w Nowej Soli z dnia 27 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. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) zasady demokratycznego państwa prawnego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność treści § 1 badanej uchwały.

W § 2 badanej uchwały Rada Miejska w Nowej postanowiła, że cyt.: „Ilekoć w uchwale jest mowa o:

- 1) szkole - należy przez to rozumieć szkołę niepubliczną prowadzoną przez osobę fizyczną lub osobą prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, działającą odpowiednio na podstawie do ewidencji prowadzonej przez Prezydenta Miasta Nowa Sól”.

Zacytowana definicja nie zawiera precyzyjnego określenia prawidłowości działalności szkoły, która objęta miała zostać wskazaną definicją.

Kolegium Izby ponownie odwołuje się do treści § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

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, na mocy § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność treści § 2 pkt 1 badanej uchwały w zakresie słów: „odpowiednio” oraz „do”.

Ponadto, Rada Miejska w Nowej Soli, wypełniając delegację wynikającą z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w formie załącznika do badanej uchwały wprowadziła „Wniosek o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Nowa Sól – Miasto na rok ...” stanowiący załącznik nr 1 do badanej uchwały oraz w załączniku nr 2 określiła wzór „Informacji miesięcznej o aktualnej liczbie uczniów/dzieci (wg stanu na pierwszy roboczy dzień miesiąca ...)”. W powyższych załącznikach zawarte zostały sformułowania niezdefiniowane słowniczkiem zamieszczonym w treści normatywnej, ani w pozostałych zapisach badanej uchwały, tj.:

- a) w załączniku nr 1, w tabeli o nazwie „Dane o planowanej liczbie dzieci i uczniów roku”:

—pod pozycją trzecią zawarto zapis „Zespół wychowania przedszkolnego/punkt przedszkolny”, gdzie w § 2 pkt 3) części normatywnej badanej uchwały pojawia się jedynie wyjaśnienie pojęcia „Innej formy wychowania przedszkolnego”,

—pod pozycją czwartą zawarto zapis „Szkoła podstawowa”, gdzie w § 2 pkt 1) części normatywnej badanej uchwały pojawia się jedynie wyjaśnienie pojęcia „szkoła”.

b) w załączniku nr 2, w tabeli o nazwie „Liczba uczniów”:

— w podpunkcie b) zawarto zapis cyt.: „w zespole wychowania przedszkolnego lub punkcie przedszkolnym”, gdzie w § 2 pkt 3) części normatywnej badanej uchwały pojawia się jedynie wyjaśnienie pojęcia „Innej formy wychowania przedszkolnego”,

— w podpunkcie c) zawarto zapis cyt.: „w szkole podstawowej, w tym:”, gdzie w § 2 pkt 1) części normatywnej badanej uchwały pojawia się jedynie wyjaśnienie pojęcia „szkoła”.

Kolegium Izby zwraca uwagę na treść § 10 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Ponadto stosownie do § 6 ww. „Zasad techniki prawodawczej” - przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

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

W ocenie Kolegium Izby ww. naruszenia przepisów prawa mają charakter nieistotny. Niemniej jednak Rada Miejska w Nowej Soli powinna doregulować treść badanej uchwały w przedmiotowym zakresie.

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