



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 1272

### UCHWAŁA NR 121/2025 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 i 3 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 XIII/172/2025 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych prowadzonych na terenie Gminy Świebodzin przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w części:**

— w zakresie brzmienia § 6 ust. 7,

— w załączniku nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na .... rok (dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w tym prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju)” w pkt 3 - w zakresie słów: „organu prowadzącego”,

— w załączniku nr 2 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na .... rok (dla szkół podstawowych)” w pkt 3 - w zakresie słów: „organu prowadzącego”,

— w załączniku nr 3 pn. „Informacja o liczbie uczniów w miesiącu ... roku .... (dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w tym prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju)” - w zakresie tabeli nr 3 pn. „Liczba uczniów” z powodu:

o ujęcia nielogicznego zapisu o treści cyt.: „dzieci w wieku 2025 roku do 5 lat”,

o nieujęcia wyjaśnienia odesłania składającego się z 4 gwiazdek użytego w ppkt 3 o treści cyt.: „w tym liczba uczniów objętych indywidualnym nauczaniem \*\*\*\* - nie obejmuje uczniów posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego”;

— w załączniku nr 5 pn. „Rozliczenie dotacji za ... rok (oddzielnie dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, szkół podstawowych)” - w zakresie tabeli nr 3 pn. „rozliczenie wykorzystania dotacji” z powodu nieujęcia wyjaśnienia zastosowanych w tabeli odesłań do przypisów oznaczonych symbolami od jednej do 3 gwiazdek \*, \*\*, \*\*\*;

z powodu **istotnego naruszenia** art. 34 ust. 1, art. 36 ust. 2 i 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 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Świebodzinie podjęła w dniu 31 marca 2025 r. uchwałę nr XIII/172/2025 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół

podstawowych prowadzonych na terenie Gminy Świebodzin przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

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.

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

W § 3 ust. 5 uchwały wskazano cyt.: „Dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy wskazany przez organ prowadzący we wniosku, o którym mowa w § 2 ust. 1 uchwały”. Rada Miejska w Świebodzinie wprowadziła dwa wzory wniosku o udzielenie dotacji dokonując podziału na „Wniosek o udzielenie dotacji na .... rok (dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w tym prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju)”, stanowiący załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały oraz „Wniosek o udzielenie dotacji na .... rok (dla szkół podstawowych)”, stanowiący załącznik nr 2, co zostało wskazane w § 2 ust. 1 części normatywnej badanej uchwały. Natomiast w ww. wnioskach o udzielenie dotacji, o których mowa w przywołanym przepisie, stanowiących odpowiednio załącznik nr 1 i 2, w punkcie 3 każdego z załączników zapisano cyt.: „Nazwa i numer rachunku bankowego organu prowadzącego właściwy do przekazania dotacji”.

Postanowienia dotyczące wskazania nazwy i numeru rachunku bankowego organu prowadzącego, na który ma być przekazana dotacja - w sposób istotny naruszają art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Przepis ten określa, że 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, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy Prawo oświatowe. Zatem rachunkiem wskazanym przez wnioskodawcę nie może być rachunek bankowy organu prowadzącego, lecz wyłącznie rachunek bankowy szkoły, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia o treści „organu prowadzącego” zawartego w pkt 3 załączników nr 1 i nr 2.

Rada Miejska w Świebodzinie, wypełniając delegację wynikającą z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w formie załączników do niniejszej uchwały wprowadziła wzór wniosku o udzielenie dotacji (załącznik nr 1 i 2), wzór informacji o liczbie uczniów w poszczególnych miesiącach (załącznik nr 3 i 4) oraz wzór rozliczenia dotacji. Analiza powyższych załączników wykazała, iż:

— w załączniku nr 3 pn. „Informacja o liczbie uczniów w miesiącu ... roku .... (dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w tym prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju)” w punkcie 3 pn. „Liczba uczniów” zawierającym tabelaryczne ujęcie liczby uczniów, w podpunkcie pierwszym o treści cyt.: „w tym liczba uczniów niepełnosprawnych, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego z podziałem: ” zawarto nielogiczny zapis o treści cyt.: „dzieci w wieku 2025 roku do 5 lat.”,

— w załączniku nr 3 pn. „Informacja o liczbie uczniów w miesiącu ... roku ... (dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, w tym prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju)” w podpunkcie 3 o treści cyt.: „w tym liczba uczniów objętych indywidualnym nauczaniem \*\*\*\* - nie obejmuje uczniów posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego” - dodano przypis oznaczony jako 4 gwiazdki „\*\*\*\*”, natomiast w objaśnieniach zamieszczonych pod tabelą nie zawarto wyjaśnienia odesłania składającego się z 4 gwiazdek. Zamiast tego zawarto dwukrotne wyjaśnienie odesłania do 3 gwiazdek, które zawierają zupełnie różne od siebie zapisy.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w załączniku nr 3, w punkcie 3 pn. „Liczba uczniów” sporządzonym w formie tabelarycznej, w podpunkcie pierwszym o treści cyt.: „w tym liczba uczniów niepełnosprawnych, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego\* z podziałem:” - nie przewidziano miejsca (wiersza) na wskazanie wymaganej liczby uczniów;

— w załączniku nr 5 pn. „Rozliczenie dotacji za ... rok (oddzielnie dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, szkół podstawowych)” jest odesłanie do przypisów oznaczonych symbolami od jednej do 3 gwiazdek \*, \*\*, \*\*\*, a pod tabelą nie zamieszczono ww. przypisów, tym samym nie zawarto wyjaśnienia do przywołanych odesłań. Zapisano jedynie wyjaśnienie przypisu zawierającego 4 symbole gwiazdek \*\*\*\*, z pominięciem trzech wcześniejszych odesłań.

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, aby dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiącej załącznik do ww. rozporządzenia - reguły wyrażone w § 6 - 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 XIII/172/2025 Rady Miejskiej w Świebodzinie z dnia 31 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 tabeli nr 3 zarówno załącznika nr 3, jak i nr 5 badanej uchwały.

Rada Miejska w § 6 ust. 7 badanej uchwały postanowiła, że cyt.: „W przypadku braku możliwości zapewnienia oddzielnego pomieszczenia dla osób przeprowadzających czynności kontrolne, organ prowadzący może zaproponować dostarczenie wymaganych dokumentów do siedziby Urzędu Miejskiego w Świebodzinie”.

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.

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 (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z ze zm.).

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. Organy te nie mogą zatem podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. 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.

Kolegium Izby dla potwierdzenia zasadności powyższego stanowiska odwołuje się do wyroku WSA 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 NSA, 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 rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 6 ust. 7 badanej uchwały.

W przedstawionym wyżej stanie faktycznym i prawnym 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 Zajęczkowski*