



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 5 czerwca 2025 r.

Poz. 1403

UCHWAŁA NR 143/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 22 maja 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 XIV/124/2025 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 24 kwietnia 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Wschowa dla niepublicznych szkół i przedszkoli 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. 34 ust. 1, art. 36 ust. 3 i 5 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439) oraz § 6 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 2016 r. poz. 283).

UZASADNIENIE

Rada Miejska we Wschowie podjęła w dniu 24 kwietnia 2025 r. uchwałę nr XIV/124/2025 w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Wschowa dla niepublicznych szkół i przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 28 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.

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

Z treści normatywnej badanej uchwały oraz z załączników nie wynika, aby dotacja przewidziana była dla uczniów z niepełnosprawnościami, które nie są niepełnosprawnościami sprzężonymi, bowiem przewiduje się jedynie dotację na dzieci posiadające niepełnosprawności sprzężone lub z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, co jest niezgodne z art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w związku z art. 11 ust. 2 pkt 1, art. 127 i art. 4 pkt 32 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe.

Z art. 127 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe wynika, że kształceniem specjalnym obejmuje się dzieci i młodzież niepełnosprawne, niedostosowane społecznie i zagrożone niedostosowaniem społecznym, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Kształcenie to może być prowadzone w formie nauki odpowiednio w przedszkolach i szkołach ogólnodostępnych, przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i szkołach lub oddziałach integracyjnych, przedszkolach i szkołach lub oddziałach specjalnych, innych formach wychowania przedszkolnego i ośrodkach, o których mowa w art. 2 pkt 7. Natomiast stosownie do art. 4 pkt 32 ustawy Prawo oświatowe przez niepełnosprawności sprzężone należy rozumieć występowanie u dziecka niesłyszącego lub słabosłyszącego, niewidomego lub słabowidzącego, z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją, z niepełnosprawnością intelektualną albo z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, co najmniej jeszcze jednej z wymienionych niepełnosprawności.

W związku z powyższym pominięcie możliwości ubiegania się o dotację dla niepublicznych szkół i przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, do których uczęszczają uczniowie z niepełnosprawnością niebędącą niepełnosprawnością sprzężoną, narusza wskazane wyżej przepisy.

W treści normatywnej uchwały nr XIV/124/2025 Rada Miejska posługuje się sformułowaniem „osoby prowadzącej”, która stoi w sprzeczności z treścią § 2 badanej uchwały, gdzie w pkt 1 prawidłowo ujęto definicję „organu prowadzącego”, która nie jest tożsama ze stosowanym pojęciem „osoby prowadzącej”. Nieprawidłowe pojęcie zastosowano w:

- § 5 ust. 5 cyt.: „W przypadku przekazania prowadzenia przedszkola, szkoły innej osobie fizycznej lub prawnej w trakcie roku kalendarzowego, osoba prowadząca, która przekazuje przedszkole lub szkołę, składa w terminie 30 dni od dnia dokonania zmiany osoby prowadzącej we wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, rozliczenie otrzymanych dotacji, o których mowa w ust. 1, za okres prowadzenia przedszkola, szkoły w danym roku kalendarzowym”;

- § 5 ust. 6 cyt.: „W celu umożliwienia kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji, na dokumentach źródłowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczych sfinansowanych ze środków dotacji z budżetu Gminy, należy zamieścić opis "Wydatek sfinansowany ze środków dotacji otrzymanej z budżetu Gminy Wschowa, w roku....., w kwocie..... zł" oraz pieczęć i podpis osoby prowadzącej.”;

- § 6 ust. 4 cyt.: „Kontrola rozpoczyna się w chwili doręczenia osobie prowadzącej upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz okazania legitymacji służbowej kontrolera”;

- § 6 ust. 9 cyt.: „W przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń, kontroler formułuje na piśmie swoje stanowisko. Stanowisko, podpisane przez kontrolera, doręcza się osobie prowadzącej”;

- § 6 ust. 10 cyt.: „Osoba prowadząca może odmówić podpisania protokołu, składając, w terminie właściwym do jego podpisania, wyjaśnienie na piśmie o przyczynach odmowy”;

- § 6 ust. 12 cyt.: „Po zakończeniu kontroli, Burmistrz doręcza osobie prowadzącej wystąpienie pokontrolne, w którym zawarta jest ocena kontrolowanego zakresu, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości - zalecenia w sprawie ich usunięcia”;

- § 6 ust. 13 cyt.: „Osoba prowadząca, której zostało doręczone wystąpienie pokontrolne jest obowiązana, w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, poinformować na piśmie Burmistrza o sposobie wykonanie zaleceń”;

- § 6 ust. 14 cyt.: „W przypadku, gdy osoba prowadząca utrudnia bądź udaremnia przeprowadzenie kontroli, o której mowa w § 6 ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 36 ust. 6-7 ustawy”.

Kolegium Izby wskazuje, że z § 10 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, wynika że 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.

Powyższe zapisy uchwały naruszają § 6 i § 10 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 5 ust. 7 badanej uchwały wskazano cyt.: „Dotowane przedszkola lub szkoły zobowiązane są do przechowywania dokumentów finansowo - merytorycznych stanowiących podstawę rozliczenia otrzymanych dotacji oraz dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia informacji, o których mowa w § 4, przez okres co najmniej 5 lat od końca roku, w którym została udzielona dotacja”. Zdaniem Kolegium Izby zapis ten wykracza poza zakres materii, do uregulowania której uprawniona była Rada Miejska na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z tym przepisem 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 lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Ponadto zgodnie z przepisem art. 36 ust. 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych kontrola może obejmować okres 5 lat budżetowych poprzedzających rok budżetowy, w którym jest ona przeprowadzana. Zatem czas żądania określonych dokumentów do kontroli został już przez ustawodawcę uregulowany, a wskazany powyżej zapis uchwały Rady Miejskiej we Wschowie narusza cyt. pow. art. 38 ust. 1 oraz art. 36 ust. 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W § 6 ust. 5 uchwały zawarto zapis cyt.: „Organ prowadzący jest zobowiązany do zapewnienia kontrolerowi warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w szczególności do niezwłocznego przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów i materiałów, terminowego udzielania wyjaśnień oraz w miarę możliwości do udostępnienia oddzielnych pomieszczeń z odpowiednim wyposażeniem”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis, dotyczący „niezwłocznego” żądania przedstawienia do kontroli dokumentów, pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z tym przepisem 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.

Ponadto Rada Miejska w powyższym zapisie posłużyła się zwrotem niedookreślonym, pozostawiającym niedopuszczalny luz interpretacyjny poprzez użycie zwrotu „w szczególności”. Kolegium Izby wskazuje, że takie zapisy uchwały są nieprawidłowe i stanowią istotne naruszenie prawa. Sformułowanie „w szczególności” oznacza otwarty katalog zobowiązań nałożonych na podmiot kontrolowany w trakcie czynności kontrolnych. 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 winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W § 6 ust. 14 Rada Miejska zawarła zapis cyt.: „W przypadku, gdy osoba prowadząca utrudnia bądź udaremnia przeprowadzenie kontroli, o której mowa w § 6 ust. 1, stosuje się odpowiednio art. 36 ust. 6-7 ustawy”, który nie dotyczy podmiotów przewidzianych w badanej uchwale, przez co powyższy zapis narusza art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Rada Miejska we Wschowie podjęła Uchwałą nr XIV/124/2025 na podstawie art. 38 ust. 1 cyt. ustawy, który daje kompetencje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Natomiast przywołany w § 6 ust. 14 uchwały przepis art. 36 ust. 6 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi, że w przypadku utrudniania lub udaremniania przez szkołę, o której mowa w art. 26 ust. 2¹⁾, niepubliczne branżowe centrum umiejętności, niepubliczną placówkę, o której mowa w art. 2 pkt 3²⁾, 6³⁾, 8⁴⁾ i 10⁵⁾ ustawy - Prawo oświatowe, lub przez organ prowadzący tę szkołę, centrum lub placówkę czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2, organ dotujący wzywa dyrektora tej szkoły, centrum lub placówki lub organ prowadzący tę szkołę, centrum lub placówkę do zaprzestania tych działań w wyznaczonym terminie.

Natomiast art. 36 ust. 7 cyt. ustawy stanowi, że po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 6, organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie szkole, o której mowa w art. 26 ust. 2, niepublicznemu branżowemu centrum umiejętności lub niepublicznej placówce, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy - Prawo oświatowe, dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w tej szkole, centrum lub placówce czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2.

W przywołanym art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie zostały wymienione placówki, które objęte są postanowieniami uchwały Rady Miejskiej we Wschowie podlegającej badaniu, przez co powołanie się w uchwale nr XIV/124/2025 na zapisy tegoż artykułu jest niezgodne z prawem i narusza art. 38 ust. 1 ww. ustawy.

W załączniku nr 1 pn. „Wniosek o przyznanie dotacji za rok ...” w pkt 3 zawarto zapis cyt.: „Numer i data zaświadczenia o wpisie do ewidencji szkół i przedszkoli niepublicznych, numer i data decyzji o nadaniu uprawnień szkoły publicznej lub numer i data zezwolenia na prowadzenie szkoły / przedszkola publicznego (ostatnia aktualna decyzja)”. Badana uchwała Rady Miejskiej we Wschowie obejmuje swym zakresem jedynie niepubliczne szkoły i przedszkola prowadzone przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. W związku z czym powyższy zapis odnoszący się do placówek publicznych stoi w sprzeczności z regulacjami niniejszej uchwały, a tym samym narusza § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W § 3 ust. 7 uchwały wskazano sposób przekazywania dotacji - zgodny z art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, poprzez zapis, że „dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy przedszkola lub szkoły (...)”. Natomiast w treści załączników do badanej uchwały zawarto odmienne od cytowanego powyżej zapisu regulacje oraz wskazano je w sposób sprzeczny z wyżej przywołanym przepisem art. 34 ust. 1, poprzez zapisanie cyt.: „Nazwa i adres posiadacza rachunku bankowego zgodnie z umową zawartą z bankiem:”. Powyższe zapisy znalazły się w:

a) załączniku nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji za rok” w pkt 4,

b) załączniku nr 2 pn. „Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów wg stanu na pierwszy dzień roboczy ... r.” w pkt 2,

¹⁾ art. 26 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych: niepubliczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, z których uczeń nie został zwolniony na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 44zb ustawy o systemie oświaty, dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej przewidzianej kwocie potrzeb oświatowych na takiego ucznia dla jednostki samorządu terytorialnego,

²⁾ Art. 2 pkt 3 ustawy – Prawo oświatowe: placówki oświatowo-wychowawcze, w tym szkolne schroniska młodzieżowe, umożliwiające rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego,

³⁾ Art. 2 pkt 6 ustawy – Prawo oświatowe: poradnie psychologiczno-pedagogiczne, w tym poradnie specjalistyczne udzielające dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu,

⁴⁾ Art. 2 pkt 8 ustawy – Prawo oświatowe: placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania,

⁵⁾ Art. 2 pkt 10 ustawy – Prawo oświatowe: biblioteki pedagogiczne.

c) załączniku nr 3 pn. „Korekta informacji miesięczna” o aktualnej liczbie uczniów wg stanu na pierwszy dzień roboczy ... r. „ – w pkt 2.

Postanowienia dotyczące wskazania nazwy i numeru rachunku bankowego organu prowadzącego, na który ma być przekazana dotacja, zawarte w załącznikach do badanej uchwały Rady Miejskiej 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. Ponadto dokonanie zapisów w załącznikach do uchwały w sposób sprzeczny z zapisami treści normatywnej tego aktu, stanowi naruszenie § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Rada Miejska we Wschowie posługuje się pojęciem „innej formy wychowania przedszkolnego”, które występuje wyłącznie w dwóch załącznikach badanej uchwały, lecz z treści normatywnej nie wynika, aby gmina ten rodzaj placówki zamierzała dotować. W szczególności w § 1 uchwały Rada Miejska we Wschowie postanowiła, że ustala tryb udzielania i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Wschowa dla niepublicznych przedszkoli oraz szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, gdzie „inna forma wychowania przedszkolnego” w ogóle nie została ujęta.

Wskazany zapis został ujęty w:

— załączniku nr 4 pn. „Informacja o tygodniowej faktycznej liczbie godzin wsparcia dla ucznia z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub autyzmem, w tym z zespołem Aspergera”, w miejscu do wskazania danych podmiotu składającego informację, gdzie zawarto zapis cyt.: „Dane o szkole / przedszkolu / innej formie wychowania przedszkolnego”;

— załączniku nr 5 pn. „Rozliczenie dotacji podmiotowych otrzymanych w roku ...” w tytule tabeli nr 4, który brzmi cyt.: „Zestawienie wydatków poniesionych na bieżącą działalność szkoły / przedszkola / innej formy wychowania przedszkolnego, finansowanych z dotacji w okresie objętym rozliczeniem”.

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 „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.

Powyższe zapisy uchwały naruszają § 6 i § 10 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W treści normatywnej badanej uchwały oraz w załącznikach dokonano błędnej numeracji przepisów, tj.:

— w części normatywnej uchwały dwukrotnie wskazano § 2, gdzie w drugim przypadku przepis winien zostać oznaczony jako § 3, w konsekwencji czego § 3 badanej uchwały również otrzymał niewłaściwy numer, ponieważ winien zostać oznaczony jako § 4 (w uchwale w ogóle brak § 4),

— rozdział 7. Badanej uchwały otrzymał niewłaściwy numer, gdyż winien zostać oznaczony jako rozdział 6,

— w załączniku nr 2 do uchwały, tabela nr 6 pn. „Liczba uczniów w podziale na poszczególne niepełnosprawności oraz uczniów, którym przysługują dodatkowe uwagi” winna zostać oznaczona numerem 5,

— w załączniku nr 3 do uchwały, tabela nr 6 pn. „Liczba uczniów w podziale na poszczególne niepełnosprawności oraz uczniów, którym przysługują dodatkowe uwagi” winna zostać oznaczona numerem 5.

Ponadto w załączniku nr 5 pn. „Rozliczenie dotacji podmiotowych otrzymanych w roku ...”, pod ostatnią tabelą zawarto odesłanie do przypisów oznaczonych symbolami dwóch gwiazdek **, lecz nie zamieszczono przypisów, tym samym nie zawarto wyjaśnienia do przywołanego odesłania.

Powyższe zapisy stanowią naruszenie § 6 w zw. Z § 143 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, stosownie do którego przepisy należy redagować 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.

Na podstawie § 143 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia, reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Ponadto treść § 10 ww. „Zasad techniki prawodawczej” stanowi, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

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 XIV/124/2025 Rady Miejskiej we Wschowie z dnia 24 kwietnia 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.

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), 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), 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 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 tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski