



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 12 czerwca 2025 r.

Poz. 1489

UCHWAŁA NR 153/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 10 czerwca 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. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XI.3.2025 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 19 maja 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w części, w zakresie:**

— § 3 ust. 2 uchwały oraz załącznika Nr 1 punkt 6 - w zakresie słów cyt.: „Nazwa banku i numer konta, na który należy przekazać dotację:” - 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),

— § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 2 uchwały w zakresie słów cyt.: „o której mowa w ust. 4 powyżej” - z powodu istotnego naruszenia § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej",

— § 5 ust. 4 uchwały w zakresie słów cyt.: „lub w Starostwie Powiatowym w Żaganiu w dniach i godzinach pracy obowiązujących w podmiocie kontrolowanym, w obecności pracowników podmiotu kontrolowanego” - z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych,

— § 5 ust. 7 uchwały w zakresie słów cyt.: „w terminie uzgodnionym z kontrolującym, jednak nie później niż 7 dni od otrzymania pisemnego wezwania o okazanie dokumentów podlegających kontroli.” - z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 3 powyższej ustawy o finansowaniu zadań oświatowych,

— § 7 ust. 3 uchwały w zakresie słów cyt.: „wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji” - z powodu istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 tej ustawy.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu Żagańskiego podjęła w dniu 19 maja 2025 r. uchwałę Nr XI.3.2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 23 maja 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych 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. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym.

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 powiatowym – radzie powiatu przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu, 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. 2 uchwały wskazano, iż cyt.: „Dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy wskazany przez organ prowadzący we wniosku o udzielenie dotacji”. Z kolei w załączniku Nr 1 Rada Powiatu określiła wzór „Wniosku o udzielenie dotacji na rok...”, a w punkcie 6 postanowiono, że cyt.: „Nazwa banku i numer konta, na który należy przekazać dotację”.

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.

W badanej uchwale Rada Powiatu w § 3 ust. 2 części normatywnej uchwały oraz w załączniku Nr 1 punkcie 6 do uchwały zawarła wymóg wskazania przez wnioskodawcę nazwy banku i numeru rachunku bankowego, na który ma być przekazana dotacja - nie wskazując precyzyjnie 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 Izby zapis zarówno w § 3 ust. 2 jak i w załączniku Nr 1 pkt 6 do uchwały – w zakresie słów: „Nazwa banku i numer konta, na który należy przekazać dotację”, stanowią istotne naruszenie art. 34 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Powyższe zapisy mogą wprowadzać w błąd składającego wniosek, bowiem w tym załączniku wymagane jest również podanie danych o organie prowadzącym jak i danych placówki lub szkoły ubiegającej się o dotację. Powyższe zapisy stanowią również naruszenie § 6 w związku z § 143 załącznika 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, aby 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", stanowiących załącznik do ww. rozporządzenia, reguły wyrażone w § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

W § 3 ust. 1 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że cyt.: „Dotacji udziela się na wniosek organu prowadzącego, wprowadzony w systemie informatycznym oraz złożony w formie tradycyjnej, o której mowa w ust. 4 powyżej w Starostwie Powiatowym w Żaganiu w terminie do dnia 30 września poprzedzającego rok udzielenia dotacji, według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”. Z kolei z § 4 ust. 2 wynika, że cyt.: „Organ prowadzący szkołę lub osoba upoważniona przez ten organ wypełnia w systemie informatycznym oraz składa w Starostwie Powiatowym w Żaganiu w formie tradycyjnej, o której mowa w ust. 4 powyżej, informację o liczbie uczniów w terminie do 10 dnia każdego

miesiąca za miesiąc poprzedni, a w grudniu do 5 dnia miesiąca za miesiąc bieżący, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej uchwały”.

Kolegium Izby wskazuje na wewnętrzną sprzeczność zapisów § 3 ust. 1 i § 4 ust. 2, w zakresie zwrotu o treści cyt.: „o której mowa w ust. 4 powyżej (...)”, bez wskazania poprawnej numeracji konkretnego paragrafu uchwały. Faktycznie ustęp 4 nie występuje w § 3 badanej uchwały, natomiast w § 4 ust. 4 - dotyczy liczby uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczy kwalifikacyjnego kursu zawodowego oraz uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub z autyzmem.

Prawo miejscowe, a takim jest badana uchwała redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Jest to norma wynikająca z § 6 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"

Rada Powiatu w § 5 ust. 4 uchwały postanowiła z kolei, że cyt.: „Czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie kontrolowanego podmiotu lub w Starostwie Powiatowym w Żaganiu w dniach i godzinach pracy obowiązujących w podmiocie kontrolowanym, w obecności pracowników podmiotu kontrolowanego.”

Dodatkowo w § 5 ust. 7 tej uchwały postanowiono, iż cyt.: „(...) w terminie uzgodnionym z kontrolującym, jednak nie później niż 7 dni od otrzymania pisemnego wezwania o okazanie dokumentów podlegających kontroli” – organ prowadzący zobowiązany jest dostarczyć i udostępnić określone dokumenty kontrolującemu.

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 tych przepisach, nie obejmuje prawa do tworzenia w drodze uchwały, wydanej na podstawie tych przepisów – 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.

Dodatkowo termin określony § 5 ust. 7 badanej uchwały jest krótszy niż termin wskazany w art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (tj. 14 dni) – stanowiąc niedopuszczalną modyfikację przepisów zawartych w akcie wyższego rzędu.

Rada Powiatu w § 7 ust. 3 uchwały postanowiła również, że w wystąpieniu pokontrolnym, w przypadku wystąpienia nieprawidłowości - zawarte zostanie wezwanie cyt.: „do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji.”. Postanowienie to w ocenie Kolegium Izby stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego do kreowania trybu przeprowadzenia kontroli, wskazanego w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

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.

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), w którym Sąd orzekł, że 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.

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 XI.3.2025 Rady Powiatu Żagańskiego z dnia 19 maja 2025 r., winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarty 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 Powiatowi 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 Zajęczkowski