



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 13 października 2025 r.

Poz. 2370

UCHWAŁA NR 237/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 9 października 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 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XVII/149/2025 Rady Miejskiej w Słubicach z dnia 25 września 2025 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność badanej uchwały w całości - z powodu istotnego naruszenia** art. 34 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439), art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) 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 Słubicach podjęła w dniu 25 września 2025 r. uchwałę nr XVII/149/2025 w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 29 września 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

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 w Słubicach podjęła wskazaną wyżej uchwałę podlegającą badaniu.

W treści normatywnej uchwały Rady Miejskiej w Słubicach Nr XVII/149/2025 z dnia 25 września 2025 r. dokonano błędnej numeracji przepisów, poprzez dwukrotne wskazanie § 4, co wypłynęło na kolejne jednostki redakcyjne badanej uchwały. W § 4 zawarto regulacje dotyczące trybu udzielania dotacji, a w następnym paragrafie ujęto tryb rozliczania dotacji, który również został oznaczony jako § 4 (w drugim przypadku przepis winien zostać oznaczony jako § 5). Konsekwencją powyższego jest to, że kolejne numery paragrafów uchwały - od § 5 do § 8 - również otrzymały nieprawidłowe oznaczenia.

Wskazane wyżej błędy redakcyjne powstałe w akcie prawa miejscowego - naruszają § 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.

Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny, budzących wątpliwości interpretacyjne, gdzie tym samym numerem jednostki redakcyjnej oznaczono normy dotyczące trybu udzielania dotacji, jak i regulacje związane z trybem jej rozliczania - 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. 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 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z ze zm.) zasady określoności prawa.

W § 4 badanej uchwały dotyczącym trybu udzielania dotacji, w ustępie 6 Rada Miejska w Słubicach postanowiła, że cyt.: „Dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy niepublicznej placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki wskazany przez organ prowadzący w załączniku nr 2 do uchwały, w terminie wskazanym w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, po weryfikacji danych uczniów wprowadzonych w systemie elektronicznym oraz informacji miesięcznej złożonej w formie papierowej. W przypadku zmiany rachunku bankowego, organ prowadzący zobowiązany jest do złożenia pisemnej informacji o tym fakcie organowi dotującemu.”

Zasady przekazywania dotacji zostały uregulowane w art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który 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, lub zespołu szkół lub placówek, w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że części za styczeń i za grudzień są przekazywane w terminie odpowiednio do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego; w przypadku dotacji, o której mowa

w art. 31 ust. 1, liczba części należnej dotacji jest równa liczbie miesięcy, w których prowadzony jest dany kwalifikacyjny kurs zawodowy.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia § 4 ust. 6 badanej uchwały nie znajdują oparcia w podstawie prawnej jej podjęcia. Wprowadzenie dodatkowego warunku przekazania dotacji, poprzez uzależnienie tego od weryfikacji danych uczniów wprowadzonych w systemie elektronicznym oraz informacji miesięcznej złożonej w formie papierowej, stanowi przekroczenie upoważnienia dla organu stanowiącego, wyrażonego w ww. art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz stanowi modyfikację tego przepisu.

Treść art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje organowi stanowiącemu uprawnienia do modyfikowania norm rangi ustawowej uchwałą organu stanowiącego. Przekroczenie kompetencji do określenia i kreowania w akcie prawa miejscowego praw i obowiązków niewynikających z ustawowego upoważnienia - uzasadnia orzeczenie nieważności uchwały. Podkreślić należy, że uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Regulacje nie mogą być swobodnie poddawane wykładni rozszerzającej i celowościowej. Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego, którym w rozumieniu art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – jest uchwała Rady Miejskiej w Słubicach nr XVII/149/2025 z dnia 25 września 2025 r., regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego - stanowi istotne naruszenie prawa (np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt IV SAB/Gd 66/16).

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2020 r., o sygn. akt II OSK 1042/19 cyt.: "Działanie na podstawie i w granicach prawa to działania organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje podstawę do jego podjęcia" (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

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. 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. Zgodnie z 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.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt II SA/Wr 2572/02 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.

Rada Miejska w Słubicach w § 3 ust. 2 posłużyła się zwrotem „w szczególności”, który jest zwrotem niedookreślonym, pozostawiającym niedopuszczalny luz interpretacyjny. Zgodnie z powołanym przepisem cyt.: „Organy prowadzące i podmioty dotowane mają obowiązek korzystać ze wskazanego systemu elektronicznego w zakresie posiadanych przez niego funkcjonalności, a w szczególności sporządzać i przysyłać za pomocą systemu elektronicznego:

- 1) wnioski o udzielenie dotacji;
- 2) informacje miesięczne o aktualnej liczbie uczniów, a także ewentualne korekty tych informacji miesięcznych;
- 3) rozliczenia wykorzystania dotacji.”

Kolegium Izby wskazuje, że takie zapisy uchwały są nieprawidłowe i stanowią istotne naruszenie prawa. Sformułowanie „w szczególności” w § 3 ust. 2 pozostawia otwarty katalog dokumentów, których wypełnienia w systemie elektronicznym może żądać, od podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dotację organ wykonawczy, a ograniczać takie żądanie może jedynie funkcjonalność wskazanego systemu.

Jak wskazano wyżej, przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych daje kompetencję organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do określenia 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, w tym określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu 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 terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Zatem organ stanowiący formułując powinności powinien uczynić to w sposób pełny. Zamieszczenie wyżej cytowanych zapisów badanej uchwały pozostawia regulowane kwestie niedookreślone. Uchwała Rady Miejskiej w Słubicach określająca tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek, dla których gmina Słubice nie jest organem prowadzącym, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w sposób precyzyjny i czytelny oraz zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem – luzu interpretacyjnego.

Zacytowane powyżej zapisy nie zawierają precyzyjnego określenia przedmiotu regulacji, który objąć ma badana uchwała, co jest niezgodne z § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W uchwale nr XVII/149/2025 z dnia 25 września 2025 r. Rada Miejska w Słubicach zawarła w § 8 klauzulę wejścia w życie uchwały, o treści cyt.: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2026 r.”

Niniejsza uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 3 października 2025 r. pod pozycją 2259 i wejdzie w życie 18 października 2025 r.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Data ogłoszenia przepisu prawnego jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Zasady wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego normuje art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określił termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w terminie krótszym, niż 14 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.

W ocenie Kolegium Izby taki zapis klauzuli wejścia w życie zawiera wewnętrzną sprzeczność i narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Określenie momentu wejścia w życie uchwały, w taki sposób jak wskazuje § 8 badanej uchwały, nie warunkuje wejścia w życie tego aktu normatywnego od jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym, lecz w zupełnie innej dacie.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z dnia 17 sierpnia 2023 r. (sygn. akt II SA/Ol 378/23) precyzyjne wskazanie w akcie prawa miejscowego daty wejścia w życie ma znaczenie nie tylko dla organów stosujących ten akt, ale także dla obywateli, którzy muszą mieć świadomość i pewność, kiedy wskazany akt zacznie obowiązywać.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia z 18 sierpnia 2020 r., sygn. akt I SA/Łd 89/20 uznał, że data wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości lub wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w zasadę demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP.

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 lutego 2024 r., sygn. I OSK 2517/23 podkreślił, że prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały, zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło, 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