

Uchwała nr 30/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 23 kwietnia 2025 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Niemczycy nr XII/82/2025
z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVII/197/17 Rady Miejskiej w Niemczycy
z dnia 29 grudnia 2017 roku w sprawie trybu udzielania dotacji dla niepublicznych szkół
podstawowych, prowadzonych na terenie Gminy Niemcza przez inne niż Gmina Niemcza osoby prawne
i osoby fizyczne, a także trybu przeprowadzania kontroli ich pobrania i wykorzystania**

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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Niemczycy nr XII/82/2025 z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVII/197/17 Rady Miejskiej w Niemczycy z dnia 29 grudnia 2017 roku w sprawie trybu udzielania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, prowadzonych na terenie Gminy Niemcza przez inne niż Gmina Niemcza osoby prawne i osoby fizyczne, a także trybu przeprowadzania kontroli ich pobrania i wykorzystania — z powodu istotnego naruszenia § 93 ust. 2 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) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Niemczycy nr XII/82/2025 z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXVII/197/17 Rady Miejskiej w Niemczycy z dnia 29 grudnia 2017 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, prowadzonych na terenie Gminy Niemcza przez inne niż Gmina Niemcza osoby prawne i osoby fizyczne, a także trybu przeprowadzania kontroli ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 1 kwietnia 2025 roku.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

I. W § 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Niemczycy dokonała zmian w uchwale nr XXXVII/197/17 z dnia 29 grudnia 2017 roku w sprawie trybu udzielania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, prowadzonych na terenie Gminy Niemcza przez inne niż Gmina Niemcza osoby prawne i osoby fizyczne, a także trybu przeprowadzania kontroli ich pobrania i wykorzystania, polegających na wprowadzeniu do uchwały załączników nr 1a (wzór wniosku o udzielenie dotacji), nr 2a (wzór informacji miesięcznej o aktualnej liczbie uczniów/wychowanków według stanu na pierwszy dzień miesiąca ... 20... roku), nr 5 (wzór rozliczenia udzielonej dotacji oświatowej).

W każdym z wymienionych powyżej załączników wskazano podmiot oświatowy, który jest zobligowany do jego przedłożenia: szkoła/ przedszkole/ oddział przedszkolny w szkole podstawowej/ inna forma wychowania przedszkolnego/ internat.

Badana uchwała jest uchwałą zmieniającą uchwałę Rady Miejskiej w Niemczycy nr XXXVII/197/17 z dnia 29 grudnia 2017 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, prowadzonych na terenie Gminy Niemcza przez inne niż Gmina Niemcza osoby prawne i osoby fizyczne, a także trybu przeprowadzania kontroli ich pobrania i wykorzystania, która zarówno w tytule, jak i w swej treści dotyczyła wyłącznie dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych w gminie Niemcza. Uchwała nr XXXVII/197/17 z dnia 29 grudnia 2017 roku nie określiła trybu udzielania i rozliczania dotacji ani trybu przeprowadzania kontroli ich pobrania i wykorzystania w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych, innych formach wychowania przedszkolnego, internatach.

Oznacza to, że regulacje zawarte w załącznikach określonych w § 1 badanej uchwały są niespójne z treścią normatywną uchwały zmienianej w zakresie podmiotów oświatowych, których dotacja może dotyczyć. Badana uchwała rozszerzyła w istocie podmiotowy zakres uchwały nr XXXVII/197/17 z dnia 29 grudnia 2017 r., czym naruszono § 93 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi, że w uchwale zmieniającej nie zamieszcza się przepisów regulujących sprawy nieobjęte zakresem unormowania uchwały zmienianej.

Kolegium ponadto zauważa, że Rada Miejska w Niemczy w dniu 28 marca 2025 r. wprowadzając zmiany do uchwały z 2017 r. polegające na stworzeniu nowych załączników nr 1a, 2a, nr 5, nie odniosła się do załączników nr 1, nr 2, nr 3 i nr 4 wprowadzonych uchwałą z 2017 r. Tym samym szkoły podstawowe, których dotyczyły regulacje uchwały nr XXXVII/197/17 z dnia 29 grudnia 2017 r., po wejściu w życie badanej uchwały zmieniającej z 28 marca 2025 r., mają obowiązek przedkładania załączników zarówno z pierwotnej uchwały, jak i zmieniającej. Załącznik jest swoistym „przedłużeniem” przepisów merytorycznych, ich uzupełnieniem o elementy, które trudno umieścić bezpośrednio w treści artykułowanej (paragrafowanej). Załącznik pozwala zachować zwartość, zwięzłość i w konsekwencji czytelność przepisów. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W związku z tym jej uregulowania powinny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący żadnych wątpliwości. Zmiany dokonane badaną uchwałą wymagań tych nie spełniają, zatem naruszają regulacje § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, z którego wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała. Każdy przepis prawa miejscowego winien być sformułowany w sposób czytelny, precyzyjny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. W uzasadnieniu wyroku z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie o sygn. akt II OSK 3746/18 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „... tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej, można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego. Zatem także w odniesieniu do aktu prawa miejscowego naruszenie zasad techniki prawodawczej, skutkujące jednocześnie naruszeniem konstytucyjnych reguł tworzenia prawa, powinno zawsze prowadzić do stwierdzenia jego nieważności (zob. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Warszawa 2016, s. 32) ... W państwie prawa organy władzy publicznej mają obowiązek tworzyć przejrzyste reguły normatywne, tak aby obywatel miał wiedzę i mógł dokonać analizy, w jaki sposób wpłyną one na jego prawa i obowiązki.”

II. Przepis § 3 badanej uchwały stanowi, że wchodzi ona w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 2 kwietnia 2025 r. pod poz. 1725. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wyraża zasadę adresowaną do normodawcy aby data wejścia w życie danego aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące i ogłaszanego w dzienniku urzędowym, była tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni. *Vacatio legis* stosuje się po to, by poczynić niezbędne przygotowania instytucjonalne do stosowania danego aktu i dać organom stosującym prawo oraz obywatelom możliwość zapoznania się z jego treścią. W uzasadnieniu wyroku z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie o sygn. akt II SA/Bd 255/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził, że „obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek wprowadzania aktów normatywnych w życie po upływie stosownego *vacatio legis* był podkreślany wielokrotnie i to nawet przed wejściem w życie obowiązującej obecnie Konstytucji (zob. np. orzeczenia TK: z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, nr 1, poz. 6; z dnia 1 czerwca 1993 r., P 2/92, OTK 1993, nr 2, poz. 20; z dnia 24 maja 1994 r., K 1/94, OTK 1994, nr 1 poz. 10).”

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje dwa wyjątki, kiedy można wyznaczyć krótszy niż 14-dniowy okres vacatio legis. Zgodnie z art 4 ust. 2 akty normatywne powszechnie obowiązujące mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni „w uzasadnionych przypadkach”. Z tak ogólnej zasady można wywieść, że jeśli prawodawca skraca okres vacatio legis danego aktu, to ma obowiązek uzasadnić takie rozwiązanie, i że uzasadnienie to powinno wskazywać przyczyny, które przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania. Rada Miejska w Niemczy nie uzasadniła w żaden sposób niezbędności odstępstwa od zachowania minimalnego, określonego przepisem okresu między publikacją aktu a jego wejściem w życie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Niemczy przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus