



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 18 kwietnia 2025 r.

Poz. 2103

**UCHWAŁA Nr X/48/2025**

**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ w BYDGOSZCZY**

z dnia 9 kwietnia 2025 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XIV/71/2025 Rady Gminy Drzycim z dnia 12 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Drzycim dla publicznych i niepublicznych: szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz stwierdzenia, że badana uchwała została podjęta z naruszeniem prawa**

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), art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w związku z § 6, § 29 ust. 1 i § 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), art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza nieważność uchwały Nr XIV/71/2025 Rady Gminy Drzycim z dnia 12 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Drzycim dla publicznych i niepublicznych: szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego w części dotyczącej § 3 ust. 7 oraz załącznika nr 3 do uchwały.

§ 2. Stwierdza, że badana uchwała została podjęta z naruszeniem prawa polegającym na braku zgodności między zapisem § 2 ust. 4 pkt 3 w zakresie słów „a także innych lokalizacji prowadzenia zadań oświatowych” a załącznikiem nr 1 do uchwały.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Drzycim w dniu 12 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIV/71/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Drzycim dla publicznych i niepublicznych: szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 14 marca 2025 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 9 kwietnia 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismem z dnia 2 kwietnia 2025 r., znak: RIO-KA-4010-X-

6/2025, Pan Marian Krywald - Wójt Gminy Drzycim oraz Pani Elżbieta Babińska - Przewodnicząca Rady Gminy Drzycim zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowani o prawie uczestnictwa w posiedzeniu, a także o możliwości złożenia pisemnych wyjaśnień w sprawie. Władze Gminy nie skorzystały z powyższych uprawnień.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zważyło, co następuje.

Rada Gminy Drzycim badaną uchwałą podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 38 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439).

Na podstawie 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.

Organ stanowiący w § 3 ust. 7 badanej uchwały określił, cyt.: Wójt Gminy Drzycim ma prawo żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień do złożonych przez organ prowadzący rozliczeń dotacji, co w ocenie Kolegium Izby pozostawia swobodę organowi wykonawczemu w ustaleniu zakresu oczekiwanych informacji dotyczących wykorzystania dotacji poprzez umożliwienie żądania nieokreślonych informacji i wyjaśnień, co wykracza poza zakres upoważnień ustawowych. Zgodnie z przytoczonym powyżej art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania. Przyjęte przez Radę zapisy, dotyczące dodatkowych informacji i wyjaśnień, pozostawiają katalog otwartym, co powoduje, że podmiot otrzymujący dotację nie wie jakie dodatkowe informacje i wyjaśnienia mogą być od niego wymagane. W orzecznictwie stwierdza się, że uchwały stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania czytelne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/GD 6/20).

Poza delegację ustawową art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wykraczają w ocenie Kolegium również zapisy załącznika nr 3 do badanej uchwały. Pobieranie danych o rodzicu/opiekunie prawnym, w tym o miejscu jego zamieszkania, nie tylko nie znajduje oparcia w przepisie ustawowym, ale także w przedmiotowym zakresie badanej uchwały oraz nie jest niezbędne do jej prawidłowego wykonania. Co więcej, załącznik niniejszy nie jest kierowany do beneficjenta dotacji, ale do osoby trzeciej (pole „czytelny podpis rodzica/opiekuna prawnego”) i na tę osobę nakłada określone obowiązki (pola: „dane o rodzicu/opiekunie prawnym”, „dane o dziecku”, a także oświadczenie o treści „zobowiązuję się niezwłocznie poinformować o każdej zmianie miejsca zamieszkania dziecka”). Kolegium wskazuje również, że ww. załącznik nr 3 nie został przewidziany w części normatywnej uchwały, co stanowi naruszenie § 29 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym ustawa może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy. Kolegium nadmienia, że na podstawie § 143 załącznika do ww. rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9 załącznika do rozporządzenia, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Choć organy jednostek samorządu terytorialnego mają szeroki oraz konstytucyjnie zagwarantowany i sądowo chroniony zakres samodzielności, to w dziedzinie finansów publicznych organy te mogą działać wyłącznie i ściśle w granicach określonych konkretnymi przepisami. Cytując za orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r. K 1/96 - OTK 1997 Nr 1, poz. 29 należy stwierdzić, że „w ramach gospodarki finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy. (...) Znajdujemy się bowiem na gruncie prawa publicznego - gdzie obowiązuje zasada, iż dozwolone jest to, na co ustawa zezwala.”.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego (lub ich części) zaliczyć należy m.in. naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (tak np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

Wadliwość aktu prawa miejscowego nie przesądza każdorazowo o konieczności stwierdzenia jego nieważności w całości. Stąd wystarczającym, w ocenie Kolegium, było stwierdzenie nieważności wyłącznie wadliwych regulacji, tj. § 3 ust. 7 oraz załącznika nr 3 do uchwały.

Ponadto, Kolegium stwierdziło brak zgodności pomiędzy załącznikiem nr 1 do badanej uchwały, tj. wzorem wniosku o udzielenie dotacji a treścią § 2 ust. 4 pkt 3 uchwały. We wskazanej jednostce redakcyjnej określono, że wniosek zawiera m.in. informację o placówce wychowania przedszkolnego, szkole, w tym dane adresowe jej siedziby, a także innych lokalizacji prowadzenia zadań oświatowych. Powyższe nie znajduje odbicia w treści załącznika nr 1. Formularz wniosku nie przewiduje pola, w którym można wskazać inne lokalizacje prowadzenia zadań oświatowych przez jednostkę.

Niniejsza nieprawidłowość stanowi naruszenie § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym przepisy ustawy (oraz uchwały - aktu prawa miejscowego) redaguje się tak aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Choć, w ocenie Kolegium, powyższe uchybienie nie jest istotne na tyle aby powodować nieważność badanego aktu lub jego części, a wystarczającym jest wskazanie naruszenia, to organ nadzoru zwraca uwagę na potrzebę konstruowania aktów prawnych, w szczególności aktów prawa miejscowego, ze swej natury skierowanych do szerokiego grona adresatów, zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, w tym unikając rozbieżności pomiędzy treścią normatywną uchwały a załącznikami.

Mając na względzie wskazaną argumentację, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Maciej Słomiński