



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 2389

UCHWAŁA Nr XII/56/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 22 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XII/145/25 Rady Gminy Lubicz z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, dla których gmina Lubicz jest organem rejestrującym, trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich 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), art. 91 ust. 1 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. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w zw. z § 6, § 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) 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza nieważność uchwały Nr XII/145/25 Rady Gminy Lubicz z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, dla których gmina Lubicz jest organem rejestrującym, trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania w części, tj. w zakresie:

- a) § 7 ust. 4 i ust. 6-7, § 9 ust. 2-4 uchwały,
- b) § 7 ust. 5 uchwały w zakresie słów: „oraz żądanych wyjaśnień i informacji”,
- c) § 14 w zakresie słów „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2025 r.”.

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

Uzasadnienie

Rada Gminy Lubicz podjęła w dniu 27 marca 2025 r. uchwałę Nr XII/145/25 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, dla których gmina Lubicz jest organem rejestrującym, trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 2 kwietnia 2025 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 22 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 sygn. RIO-KA-4010-XII-5/2025 z dnia 15 kwietnia 2025 r. o terminie posiedzenia Kolegium zawiadomieni zostali Wójt Gminy Lubicz - Pan Marek Nicewicz oraz

Przewodniczący Rady Gminy Lubicz - Pan Marcin Różycki. Przedstawiciele jednostki poinstruowani zostali również o przysługującym im prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 18 kwietnia 2025 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium.

Przedstawiciele jednostki nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium i nie upoważnili innego przedstawiciela Gminy do uczestnictwa w tym posiedzeniu. Jednostka nie skorzystała z uprawnienia do złożenia pisemnych wyjaśnień.

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

Rada Gminy Lubicz badaną uchwałą podjęła na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i 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 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439) - zwana dalej UFZO.

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.

W § 7 ust. 4 badanej uchwały Rada Gminy Lubicz postanowiła iż „Wójt Gminy Lubicz ma prawo żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień do złożonych przez organ prowadzący rozliczeń dotacji”, a następnie w ust. 5-7 wskazała „5. Wójt Gminy Lubicz zatwierdza prawidłowo złożone rozliczenie dotacji, w terminie 30 dni od dnia złożenia rozliczenia oraz żądanych wyjaśnień i informacji. 6. W przypadku gdy organ prowadzący został wezwany do złożenia dodatkowych informacji i wyjaśnień termin, o którym mowa w ust. 5, liczony jest od dnia złożenia ostatecznych informacji i wyjaśnień. 7. W przypadku gdy organ prowadzący nie przedstawi dodatkowych informacji i wyjaśnień lub przedstawione informacje i wyjaśnienia nie są wystarczające do zatwierdzenia sprawozdania w terminie określonym w ust. 5, Wójt ustala prawidłowość wykorzystania dotacji w trybie kontroli.”.

W ocenie Kolegium Izby upoważnienie Wójta Gminy Lubicz do żądania dodatkowych informacji i wyjaśnień pozostawia swobodę organowi wykonawczemu w ustaleniu zakresu oczekiwanych informacji i wyjaśnień 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).

Następnie w § 9 ust. 1 uchwały Rada ustaliła iż „Wójt Gminy Lubicz jest organem uprawnionym do kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Lubicz”, a w ust. 2-4 postanowiła „2. Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji odnosi się do ustalenia:

- 1) czy dotacja została pobrana należnie/nienależnie;
- 2) czy dotacja została pobrana w należytnej wysokości/nadmiernej wysokości;
- 3) czy dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem/niezgodnie z przeznaczeniem.

3. Kontrola prawidłowości pobrania dotacji obejmuje weryfikację danych podanych we wniosku, o którym mowa w § 4 uchwały, który był podstawą udzielenia dotacji oraz danych podanych w miesięcznych informacjach zgodnie z § 6 uchwały, które były podstawą przekazania dotacji.

4. Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji obejmuje weryfikację wydatków poniesionych z dotacji i ustalenie ich zgodności lub niezgodności z przepisami ustawy, a także odnosi się do ustalenia rzetelności dokumentacji identyfikującej poniesione wydatki.”.

Kolegium Izby stwierdza, że w treści § 9 ust. 2-4 uchwały Rada Gminy Lubicz zawarła zapisy określające zakres kontroli, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 38 ust. 1 UFZO. Kompetencje wynikające z ustawy pozwalają organowi stanowiącemu jedynie na ustalenie trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości i wykorzystania dotacji. Zakres kontroli dotyczący prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji w sposób kompleksowy reguluje art. 36 UFZO. Tym samym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji do regulacji w aktach prawnych zakresu kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystywania dotacji, a wprowadzone w tym przedmiocie zapisy stanowią istotne naruszenie prawa.

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).

Dalej Kolegium Izby stwierdziło, że w § 14 badanej uchwały uregulowano termin jej wejścia w życie, wskazując cyt.: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2025 r.”.

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 czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście 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. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

Konstruując akt prawa miejscowego należy mieć również na względzie regulacje rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Stosownie do § 6 załącznika do wskazanego rozporządzenia, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zasada ta jest aktualna również w odniesieniu do aktów stanowionych przez Radę Gminy, bowiem zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m.in. w dziale I, w rozdziałach 1-7 załącznika.

Analiza zapisu § 14 badanej uchwały prowadzi do wniosku, że organ stanowiący wprowadził w nim dwie, rozłączne regulacje w zakresie wejścia w życie. Pierwsza z nich stanowi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, co nastąpiło w dniu 4 kwietnia 2025 r. (poz. 1815) i oznacza wejście w życie z dniem 19 kwietnia 2025 r., bowiem zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przy obliczaniu

terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Druga zaś regulacja § 14 badanej uchwały stanowi, że nabiera ona mocy obowiązującej od dnia 1 stycznia 2025 r.

Skoro zatem w § 14 uchwały zawarto dwie różne daty, to przepis ten jest niewątpliwie wewnętrznie sprzeczny, co stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części zapisu. Akt prawny nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie. Stanowisko takie prezentuje również orzecznictwo sądowe, np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r., sygn. K 14/95, uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. IPZP 12/96, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. II FSK 1271/19 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2020 r., sygn. VIII SA/Wa 414/20.

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. § 7 ust. 4, § 7 ust. 5 uchwały w zakresie słów: „oraz żądanych wyjaśnień i informacji”, § 7 ust. 6-7, § 9 ust. 2-4 oraz § 14 w zakresie słów „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2025 r.”.

Ponadto w § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada ustaliła, że wzór wniosku o udzielenie dotacji określa załącznik nr 1 do uchwały, a w § 4 określono informacje, które winien zawierać wniosek o udzielenie dotacji.

Kolegium Izby stwierdziło brak zgodności między treścią § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały o element wniosku dotyczący „innych lokalizacji prowadzenia zadań oświatowych” przez placówkę wychowania przedszkolnego, który nie znalazł odzwierciedlenia we wzorze wniosku załączonego do uchwały.

Kolegium Izby wskazuje, że w przedmiotowej uchwale zachodzi wewnętrzna niespójność między częścią normatywną, tj. § 4 ust. 1 pkt 2 a załącznikiem nr 1, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w zw. z § 6 i § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z tymi regulacjami, jak wskazano powyżej, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Niniejsze uchybienie stanowi - w ocenie Kolegium Izby - nieistotne naruszenie przepisów prawa. W myśl art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano ją z naruszeniem prawa. Niemniej, w ocenie Kolegium, by zadośćuczynić wymogom prawidłowej legislacji, wynikającej z konstytucyjnej zasady praworządności oraz dla pełnej przejrzystości podejmowanych działań legislacyjnych, zasadnym jest by jednostka podjęła uchwałę zmieniającą doprowadzającą do jej zgodności wewnętrznej.

Mając na względzie powyższe Kolegium Izby podjęło uchwałę 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