



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 marca 2025 r.

Poz. 1505

U C H W A Ł A Nr XI/510/2025

z dnia 25 marca 2025 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego dotyczącego uchwały **Nr XII/105/25 Rady Miejskiej w Strzyżowie** z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania - działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.);

postanawia stwierdzić **nieważność**:

1)w § 1 uchwały wrażenia „od dnia 1 stycznia 2025 r.” stanowiącego naruszenie 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) w związku z załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

2)§ 7 ust. 1 uchwały stanowiącego naruszenie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 ze zm.) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

UZASADNIENIE

W dniu 3 marca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie uchwała Nr XII/105/25 Rady Miejskiej w Strzyżowie z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

W wyniku badania uchwały w trybie nadzoru, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie uchwałą Nr X/447/2025 z dnia 11 marca 2025 r. postanowiło wszcząć postępowanie nadzorcze.

W podstawie prawnej uchwały w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, Rada Miejska w Strzyżowie przywołała art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

1). W § 1 uchwały Rada Miejska w Strzyżowie postanowiła, że: przedmiotowa uchwała ustala od dnia 1 stycznia 2025 r. tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla publicznych i niepublicznych: szkół realizujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki; przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, podmiotów oświatowych prowadzących zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, podmiotów oświatowych realizujących wczesne wspomaganie rozwoju dziecka prowadzonych przez osoby prawne inne niż Gmina Strzyżów lub osoby fizyczne oraz ustaliła zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji

i w rozliczeniu jej wykorzystania, a także termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno- wychowawczych. W § 13 uchwały ustalone zostało wejście w życie uchwały, jak przepisu prawa miejscowego - po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Analiza powyższych postanowień wskazuje, że uchwała jest obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa, określa bowiem w istocie dwa terminy wejścia w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

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 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Nadto reguły redagowania uchwał, w tym będących aktami prawa miejscowego, wynikają z zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Z postanowień § 6 w związku z § 141 rozporządzenia, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie, wynika generalna zasada, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Przepis regulujący wejście w życie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, winien spełniać powyższe wymagania. Z treści przyjętej regulacji musi jasno wynikać, od kiedy akt prawny wchodzi w życie, określając w sposób jasny, czytelny, precyzyjny czas, od którego adresaci norm w nim zawartych, są nimi związani i winni je stosować.

Wymogu powyższego nie wypełniają zakwestionowane zapisy uchwały określające dwa terminy wejścia w życie aktu prawa miejscowego: pierwszy od dnia 1 stycznia 2025 r oraz drugi, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

W tym stanie rzeczy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej postanowiło, jak w sentencji.

2). W § 7 uchwały organowi dotującemu przysługuje prawo kontroli prawidłowości pobrania dotacji oraz prawidłowości wykorzystania dotacji przez podmioty oświatowe, o których mowa w § 1 uchwały. Wprowadzenie do uchwały przywołanego zapisu stanowi wykroczenie poza normę kompetencyjną określoną w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, uprawniającą organ stanowiący do regulowania jedynie trybu przeprowadzania kontroli, a nie jej zakresu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu uprawnienie powinien ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący przy podejmowaniu uchwały będącej aktem prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy.

Stosownie do 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.

Art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia organ stanowiący do wydawania aktów prawa miejscowego, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej, w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej jednostki samorządu terytorialnego.

Powołany wyżej art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do regulowania zakresu przeprowadzania kontroli. Ustawodawca w sposób wyraźny ograniczył upoważnienie dla organu stanowiącego do regulowania jedynie trybu przeprowadzania kontroli.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. U 2/00) stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako cyt.: „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system”.

Natomiast termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw.

W literaturze wskazuje się, że zakres kontroli to cyt.: „wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012).

Art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych reguluje zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji w sposób kompleksowy, tym samym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji do uregulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji w jakikolwiek sposób ani w formie doprecyzowania zawartych przepisów.

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. (I SA/Po 1305/15), cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. (II FSK 3595/13) wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał ...” oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. (IV SA 385/99) cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

W związku z tym, że art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do regulowania w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego zakresu przeprowadzania kontroli, gdyż ustawodawca w sposób wyraźny ograniczył upoważnienie dla organu stanowiącego do regulowania wyłącznie trybu przeprowadzania kontroli, a nie jej zakresu - postanowienie § 7 ust. 1 uchwały Nr XII/105/25 Rady Miejskiej w Strzyżowie z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania stanowi istotne naruszenie przywołanego wcześniej przepisu.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Mirosław Paczocha

Prezes