



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 20 maja 2025 r.

Poz. 2037

Uchwała Nr 091/g227/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 15 maja 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 439), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 14 ust. 1 pkt 3, § 43, § 45, § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr X/64/25 Rady Gminy Karsin z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania:

I.orzeka nieważność § 3 ust. 3 i § 4 ust. 3 badanej uchwały,

II.stwierdza nieistotne naruszenie prawa polegające na braku określenia terminu wejścia w życie badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 18 kwietnia 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr X/64/25 Rady Gminy Karsin z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, natomiast w dniu 15 maja 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego i nieistotnego naruszenia prawa.

Badaną uchwałą Rada Gminy ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu gminy dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie gminy Karsin przez osoby prawne inne niż gmina Karsin oraz osoby fizyczne, a także tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 uchwały Rada Gminy ustaliła elementy: wniosku o udzielenie dotacji oraz informacji miesięcznej. Natomiast w dalszych postanowieniach uchwały określono, że:

— *"Wzór wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w ust.2, dla każdego typu jednostki dotowanej dostępny jest na stronie booskarsin.e-bip.org.pl"* (§ 3 ust. 3),

— *"Aktualne wzory miesięcznej informacji dla każdego typu i rodzaju jednostki dotowanej dostosowane do wag i wskaźników obowiązujących w roku dotowania publikowane są na stronie booskarsin.e-bip.org.pl"* (§ 4 ust. 3).

Dodatkowo Kolegium Izby ustaliło, że Rada Gminy w badanej uchwale nie określiła wzorów powyższych dokumentów, poprzestając jedynie na wskazaniu, że zostaną one opublikowane na stronie BIP Biura Organizacji Oświaty Samorządowej, tj. jednostki budżetowej gminy.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania zawarte w § 3 ust. 3 i § 4 ust. 3 badanej uchwały naruszają w istotny sposób art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w myśl którego: *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.*

Na podstawie cytowanego przepisu to wyłącznie rada gminy - w ramach kompetencji do ustalenia trybu udzielania ww. dotacji - jest upoważniona do określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, jak i w miesięcznej informacji o ilości dzieci, przez co należy rozumieć także określenie wspomnianych wzorów dokumentów.

Ustalając w cytowanych postanowieniach uchwały, że w ramach trybu udzielania dotacji obowiązywać będą placówki oświatowe konkretne wzory tych dokumentów, przy jednoczesnym nieokreśleniu tych formularzy w badanej uchwale, Rada Gminy faktycznie przeniosła swoje kompetencje w podanym zakresie przedmiotowym na Wójta Gminy. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym to wójt wykonuje uchwały rady gminy i określa sposób ich wykonywania, a zatem to ten organ będzie ostatecznie odpowiadał za ustalenie zakresu danych ujętych we wskazanych wzorach.

Powyższe oznacza, że Wójt *de facto* może dowolnie rozstrzygać o treści informacji, która winna przyjąć formę załączników do uchwały.

W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby stwierdziło, że na stronie BIP BOOS umieszczono wzory m.in. wniosku o udzielenie dotacji i miesięcznej informacji o liczbie dzieci. Formularze te zawierają jednakże szerszy zakres danych niż wskazany w badanej uchwale, co potwierdza, że cytowane zapisy badanej uchwały umożliwiają określenie powyższych wzorów w sposób całkowicie dowolny, tj. z pominięciem kompetencji uchwałodawczych Rady Gminy obowiązujących w tym zakresie.

Kolegium podnosi, iż realizując swoje uprawnienia organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze

analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Podobne stanowisko wyrażone zostało przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w prawomocnym wyroku z dnia 17 czerwca 2014 r. (sygn. akt I SA/Gd 359/14), gdzie ww. Sąd uznając wadliwość postanowień cedujących na wójta gminy obowiązek określenia wzorów wniosku i rozliczeń, stwierdził, że w zakwestionowanych postanowieniach *"kontrolowanego aktu doszło zatem do sui generis subdelegacji kompetencji prawotwórczych, co w demokratycznym państwie prawnym nie jest dopuszczalne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 maja 1998 r., U 5/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 46; czy też T. Bińczycka-Majewska, glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 7 lipca 1999 r., III RN 25/99, OSP 2002, nr 4, poz. 48). Tak jak nie jest dopuszczalne w państwie prawnym zamieszczanie w rozporządzeniu, jako akcie wykonawczym, upoważnienia do podejmowania określonych działań przez inny podmiot i wyposażanie go w kompetencje wykonawcze, tak też nie jest to dopuszczalne w uchwałach organów samorządu terytorialnego. Jeżeli akt o randze ustawy zawiera upoważnienie do stanowienia prawa, określa organ właściwy do wydania tego aktu i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące jego treści. Regulacja na poziomie aktu wykonawczego nie może przekazywać powierzonych kompetencji innym podmiotom."*

W wyroku tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku potwierdził także, że: *"art. 90 ust. 4 u.s.o. upoważniając organ stanowiący do określenia trybu udzielenia dotacji nie upoważnił go do przekazania tych kompetencji organowi wykonawczemu. Organowi stanowiącemu nie wolno udzielić subdelegacji na rzecz organu wykonawczego, przez przeniesienia na ten ostatni organ kompetencji do uregulowania zarządzeniem określonych kwestii dotyczących zagadnień wspomnianych w art. 90 ust. 4 u.s.o. W ocenie Sądu wzór specjalnego formularza powinien stanowić część uchwały, która nakłada na podmioty obowiązek jego złożenia. Kompetencja do określenia wzoru formularza wniosku bądź sprawozdania wypływa z art. 90 ust. 4 u.s.o. i w związku z tym przynależy wyłącznie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego."*

Powyższe orzeczenie, utrzymane w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 1 marca 2016 r. (sygn. akt II GSK 2412/14), zostało wydane na podstawie poprzedniego stanu prawnego, jednakże pozostaje aktualne również w odniesieniu do zapisów będących przedmiotem niniejszej uchwały z uwagi na zbliżony zakres przepisów kompetencyjnych.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło nieważność postanowień § 3 ust. 3 i § 4 ust. 3 badanej uchwały z powodu wykroczenia poza delegację ustawową określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto, stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości

wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa" (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (*vide*: art. 7 Konstytucji RP).

Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: *"Jeżeli prawo miałoby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa."* Z orzecznictwa sądowego wynika zatem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

Analizując w pozostałym zakresie badaną uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że nie zawiera ona postanowień określających termin jej wejścia w życie. W § 11 ust. 3 uchwały Rada Gminy określiła jedynie, że: *"Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego."*

W ocenie organu nadzoru badana uchwała, jako akt prawa miejscowego zawierający przepisy prawa powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów samorządu gminy, powinna zostać ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Podkreślić także należy, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wprowadza zasadę, zgodnie z którą 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 ust. 2 tego artykułu postanowiono, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, 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.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że z § 14 ust. 1 pkt 3 oraz § 43 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", wynika, że akt prawa miejscowego winien zawierać przepisy o wejściu aktu w życie, zredagowane w sposób określony w § 45 tego rozporządzenia.

Z tych też względów wprowadzenie w życie badanej uchwały winno być dokonane z zachowaniem wynikającego z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, minimum 14-dniowego *vacatio legis* tak, aby adresaci norm w nim zawartych mieli wystarczający czas do zapoznania się z jego treścią i przygotowaniem do jego stosowania. W ocenie organu nadzoru postanowienie, zgodnie z którym "uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego", bez dodatkowego określenia terminu jej wejścia w życie, należy uznać za niespełniające wymogów, o których mowa we wskazanych przepisach, a tym samym niezgodne z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Pozbawienie uchwały zapisu o terminie wejścia w życie, stanowi zatem naruszenie wskazanych przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Kolegium tut. Izby stwierdzając, że powyższe naruszenie ma charakter nieistotnego naruszenia prawa, miało na względzie stanowisko prezentowane w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, zgodnie z którym, w przypadku braku określenia terminu wejścia w życie uchwały, zastosowanie znajdzie przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów

prawnych. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt II GSK 632/10): *"Kategoryczne sformułowanie (...wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek wprowadzenia vacatio legis do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP."*

Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 lipca 2020 r. (sygn. akt II FSK 633/20): *"Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Brak wskazania w uchwale terminu jej wejścia w życie oznacza, że uchwała ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia."*

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby wskazuje, że jeżeli wolą organu stanowiącego jest, aby w procedurze składania: wniosków o udzielenie dotacji oraz miesięcznych informacji składanych przez dotowane jednostki, obowiązywały określone formularze tych dokumentów, konieczne jest określenie tych wzorów w drodze uchwały przez Radę Gminy Karsin.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, aby postanowienia uchwał redagowane były sposób poprawny i kompletny. W nawiązaniu do powyższego tut. Kolegium wskazuje, że w treści § 6 ust. 2 uchwały nastąpiło odesłanie do nieistniejącego ustępu 3.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku