



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 27 marca 2025 r.

Poz. 1207

Uchwała Nr 057/g284/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 20 marca 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i 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 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), 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), art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.) oraz § 6 i § 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 XI/81/2025 Rady Gminy Tczew z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Tczew prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż Gmina Tczew oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

orzeka nieważność badanej uchwały w części:

—§ 3 ust. 4,

—§ 4 ust. 3,

—§ 10 ust. 3.

UZASADNIENIE

W dniu 3 marca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XI/81/2025 Rady Gminy Tczew z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Tczew prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż Gmina Tczew oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, natomiast w dniu 20 marca 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

Kolegium Izby stwierdziło, że § 3 ust. 2 oraz § 4 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Tczew ustaliła elementy odpowiednio - wniosku o udzielenie dotacji oraz informacji miesięcznej

składanej w ramach rozliczenia dotacji. Natomiast w dalszych postanowieniach uchwały określono, że:

— *"Aktualne wzory wniosku o udzielenie dotacji na rok budżetowy publikowane będą na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Tczew."* (§ 3 ust. 4),

— *"Aktualne wzory rozliczeń miesięcznych publikowane będą na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Tczew."* (§ 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 gminy.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania zawarte w § 3 ust. 4 i § 4 ust. 3 badanej uchwały naruszają 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.*

Z istoty cytowanej regulacji wynika, że to wyłącznie rada gminy, w ramach kompetencji do ustalenia trybu udzielania i rozliczania ww. dotacji, jest upoważniona do określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, przez co należy rozumieć także określenie wspomnianych wzorów dokumentów. Tymczasem na podstawie kwestionowanych zapisów badanej uchwały Rada Gminy faktycznie przeniosła swoje kompetencje na Wójta Gminy w podanym zakresie przedmiotowym. 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.

Powyższe oznacza, że Wójt *de facto* może dowolnie rozstrzygać o treści informacji, która winna przyjąć formę załączników do uchwały. Kolegium podnosi, iż realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecnictwie, 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 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."*

Orzeczenie powyższe 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 stwierdziło nieważność postanowienia § 3 ust. 4 i § 4 ust. 3 uchwały z powodu wykroczenia poza delegację ustawową określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 10 ust. 3 ustalono termin wejścia w życie ww. uchwały w następujący sposób: *"Uchwała wchodzi w życie **w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego**"*.

W pierwszej kolejności Kolegium tut. Izby wskazuje, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów.

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowany zapis § 10 ust. 3 badanej uchwały w sposób istotny narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z treści powyższego przepisu wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (a takimi są m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez radę gminy), ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie **po upływie** czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Organ nadzoru wskazuje, że z wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji RP zasady określoności przepisów prawa wynika generalna reguła formułowania przepisów prawa w sposób jasny i precyzyjny. Natomiast zgodnie z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Reguła ta, zgodnie z § 143 ww. załącznika do rozporządzenia, ma odpowiednio zastosowanie także do projektów aktów prawa miejscowego.

Zasady prawidłowej legislacji mają zastosowanie zarówno do postanowień regulujących materię objętą aktem prawa miejscowego, jak i do przepisów stanowiących o wejściu w życie uchwały. Z reguł dotyczących sposobu właściwego redagowania przepisów aktów prawa miejscowego wynika obowiązek określenia w sposób jasny, czytelny, precyzyjny i niebudzący wątpliwości

interpretacyjnych momentu, od którego normy w nim zawarte wiążą jego adresatów. Z uchwały powinno więc w sposób jednoznaczny wynikać, kiedy akt prawa miejscowego wchodzi w życie.

W ocenie organu nadzoru powyższych wymogów nie spełnia § 10 ust. 3 uchwały, w którym Rada Gminy ustaliła, że uchwała wchodzi w życie "w terminie 14 dni" od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego. Taki sposób redakcji zapisu dotyczącego wejścia w życie uchwały nie określa precyzyjnie momentu, w którym uchwała zacznie obowiązywać. Sformułowanie "w terminie" wyznacza bowiem w tym przypadku jedynie okres, w którym możliwe jest wejście w życie uchwały. Uchwała może więc wejść w życie w jakimkolwiek dniu poprzedzającym dzień, w którym przypada termin 14 dni od dnia ogłoszenia jej w powyższym publikatorze.

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 miałooby 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.

Z uwagi na stwierdzone istotne naruszenie prawa, konieczne okazało się orzeczenie nieważności cytowanego postanowienia badanej uchwały.

Jednocześnie Kolegium zauważa, że zgodnie z przyjętym stanowiskiem wynikającym z orzecznictwa sądowoadministracyjnego, na skutek orzeczenia nieważności wadliwych zapisów badanej uchwały w zakresie terminu jej wejścia w życie, zastosowanie znajdą przepisy powszechnie obowiązujące, tj. art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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

Jednocześnie Kolegium tut. Izby wskazuje, że jeżeli wolą organu stanowiącego było, 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.

Dodatkowo Kolegium Izby zwraca uwagę na nieprawidłowo przywołaną w § 6 ust. 1 uchwały jednostkę redakcyjną, do której nastąpiło odesłanie (zamiast § 4 ust. 3 powinien być § 5 ust. 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