



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 1845

UCHWAŁA NR KI.411.37.2025

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie**

z dnia 19 marca 2025 r.

znak sprawy: KI.43.175.12.2025

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały NR X/126/2025 Rady Gminy Tarnów z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Tarnów 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

UZASADNIENIE

Uchwała Nr X/126/2025 Rady Gminy Tarnów z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Tarnów 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 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 20 lutego 2025 r. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 24 lutego 2025 r., pod pozycją 1063.

Podejmując uchwałę Nr X/126/2025 Rada Gminy Tarnów powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 754 ze zm.).

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr X/126/2025 pod względem legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało ponownej oceny zgodności jej ustaleń z prawem, stwierdzając, co następuje:

Rada Gminy Tarnów w badanej uchwale ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Tarnów 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 tym 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 oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Zapisek § 9 badanej uchwały Rada Gminy Tarnów postanowiła cyt.: *„Traci moc uchwała nr V/44/2019 Rady Gminy Tarnów z dnia 21.02.2019r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom i placówkom niepublicznym oraz publicznym niezaliczanym do sektora finansów publicznych funkcjonującym na terenie Gminy Tarnów, a także trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania”*.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, iż uchylana ww. uchwała już utraciła moc obowiązującą, zgodnie z zapisem § 8 ust. 2 uchwały Nr VI/75/2019 Rady Gminy Tarnów z dnia 10 kwietnia 2019 roku w sprawie: trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym; przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom, w tym szkołom podstawowym, w których zorganizowano oddział przedszkolny i placówkom prowadzonym na terenie Gminy Tarnów dla których organem prowadzącym są inne niż Gmina Tarnów osoby prawne i fizyczne, a także trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, który stanowi, cyt. *„Traci moc Uchwała Nr V/44/2019 Rady Gminy Tarnów z dnia 21 lutego 2019 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom i placówkom niepublicznym oraz publicznym niezaliczanym do sektora finansów publicznych funkcjonującym na terenie Gminy Tarnów, a także trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania”*. Uchwała Nr VI/75/2019 Rady Gminy Tarnów zgodnie z zapisem z § 10 podlegała ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego, weszła w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia oraz jej uregulowania znalazły zastosowanie od dnia 1 stycznia 2019 roku. Uchwała Nr VI/75/2019 Rady Gminy Tarnów została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 24 kwietnia 2019 r., pod pozycją 3398.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie zauważa, iż w obecnej sytuacji Rada Gminy Tarnów ponownie uchyla uchwałę Nr V/44/2019 z dnia 21 lutego 2019 r., zaś pozostawia w obiegu prawnym uchwałę Nr VI/75/2019 z dnia 10 kwietnia 2019 roku. W konsekwencji powyższego, w momencie badania przedmiotowej uchwały, w obiegu prawnym funkcjonują dwie uchwały Rady Gminy Tarnów regulujące tę samą materię.

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, co zostało wskazane w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Stosownie do treści art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.) na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Badana uchwała Nr X/126/2025 Rady Gminy Tarnów została podjęta na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 754 z późn. zm.), w związku z powyższym jest ona aktem prawa miejscowego.

Regulacje dotyczące przepisów uchylających zostały określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). Stosownie do § 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, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. W dziale I rozdziale 6 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uregulowano układ i postanowienia przepisów końcowych. Zgodnie z § 38 ust. 1 załącznika do ww. rozporządzenia w pierwszej kolejności jako przepisy końcowe zamieszcza się przepisy uchylające. Z kolei przepis § 14 ust. 2 wskazuje, że jeżeli ustawa (uchwała) reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę (uchwałę), to ustawa (uchwała) powinna zawierać także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające. Oznacza to, iż jeśli dany akt zawiera normy dotyczące kwestii już wcześniej uregulowanych, to musi oprócz przepisów merytorycznych zawierać przepisy, które uporządkują stan prawny, w ten sposób by jednocześnie nie obowiązywały przepisy zawierające normy wzajemnie sprzeczne. Podstawowe reguły dotyczące przepisów uchylających określa § 39 ust. 1 i § 41 ust. 1 załącznika do ww. rozporządzenia, z których wynika, że w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy (uchwały), które ustawa (uchwała) uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy (uchwały) przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie (uchwale) oraz, że ustawę (uchwałę) regulującą dotychczas daną dziedzinę spraw uchyla się w całości, bez pozostawiania w mocy poszczególnych jej jednostek systematyzacyjnych, zwłaszcza pojedynczych przepisów. Powyższe wskazuje na to, iż w nowej uchwale w przepisie uchylającym jest wymagane wymienienie uchwały dotychczas obowiązującej, którą nowa uchwała uchyla.

W badanej uchwale Rada Gminy Tarnów normując sprawę już wcześniej przez nią rozstrzygniętą, nie określiła poprawnie, wymaganych przez zasady legislacyjne, przepisu uchylającego, odnoszącego się do wcześniej podjętej uchwały. Pozostawienie w obrocie prawnym dwóch norm prawnych, regulujących tę samą kwestię na terenie Gminy Tarnów bez zastosowania norm derogacyjnych jest prawnie niedopuszczalne. Stanowisko to znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 17 marca 2009 r., sygn. akt: II SA/Op 33/09, w którym Sąd stwierdził, cyt.: „W związku z tym, że ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia stanowienia prawa, wskazać należy, że organy te powinny kierować się zasadami poprawnej legislacji. W doktrynie prawoznawstwa podkreśla się, iż do elementarnych zasad techniki prawodawczej należy zaliczyć regułę zakazu stosowania derogacji milczącej i nakazu stosowania derogacji wyraźnej. Powyższe reguły wynikają z przepisów § 82 i § 86 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, zamieszczonych w dziale II, mających z mocy § 143 zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowiących, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów, nie może natomiast polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością poprzestania na domyślnym uchyleniu przepisów lub przepisu przez samo odmienne uregulowanie danej sprawy jest realizacja zasady jedności prawa, a także czytelności systemu prawa poprzez pozbawienie wątpliwości które akty obowiązują, a które już nie. Derogacja wyraźna polega na precyzyjnym wskazaniu

uchylanych przepisów, przy czym z uwagi na pewność i jasność porządku prawnego informacja o utracie mocy prawnej aktu normatywnego winna następować w takim samym trybie, jak ogłoszenie o jego wejściu w życie.”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wskazuje na art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Zasady „przyzwoitej legislacji” stanowią według Trybunału Konstytucyjnego przejaw ogólnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie ulega wątpliwości, że powyższe „zasady” obowiązują także lokalnego prawodawcę, aby podejmowane przez niego uchwały jako akty prawa miejscowego mogły stanowić źródło powszechnie obowiązującego prawa na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie zwróciło dodatkowo uwagę na poniższe zapisy. W Załączniku nr 3 do uchwały Nr X/126/2025 w poz. I pkt 5) zamieszczony zapis w brzmieniu: cyt.: *„tygodniowa liczba godzin zajęć i innych zadań realizowanych z uczniem przez specjalistów zatrudnionych dodatkowo w celu współorganizowania kształcenia specjalnego uczniów z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, lub niepełnosprawnościami sprzężonymi, tygodniowej liczby godzin zajęć i innych zadań realizowanych przez pomoc nauczyciela dla uczniów z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, lub niepełnosprawnościami sprzężonymi w wymiarze:, realizowanych dla uczniów,”* który w części pokrywa się z zapisem w poz. I pkt 6), który brzmi cyt.: *„tygodniowa liczba godzin zajęć i innych zadań realizowanych przez pomoc nauczyciela dla uczniów z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, lub niepełnosprawnościami sprzężonymi w wymiarze:, realizowanych dla uczniów”*. Ponadto w Załączniku nr 4 do uchwały Nr X/126/2025 zastosowano symbole: „*” i „**”, których znaczenia nie objaśniono.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 12 marca 2025 r. ze względu na istotny charakter naruszenia prawa postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/126/2025 z dnia 19 lutego 2025 r. Rady Gminy Tarnów. Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie powiadomiło Radę Gminy Tarnów o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium Izby upoważnionych przedstawicieli Rady. Rada Gminy Tarnów nie poprawiła kwestionowanego zapisu, a także nie skorzystała z możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie po ponownym rozpatrzeniu uchwały Nr X/126/2025 z dnia 19 lutego 2025 r. Rady Gminy Tarnów, orzekło jak w sentencji uchwały.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Jolanta Nowakowska