



**Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Warszawie**

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42  
e-mail: [warszawa@warszawa.rio.gov.pl](mailto:warszawa@warszawa.rio.gov.pl)

**Biuro** tel. (22) 621 49 37



Warszawa, 09 .03.2018 r.

KI.0011.85.2018



13-03-2018

13-03-2018

P. A. Sobczak

**Pan  
Piotr Serwatka  
Przewodniczący  
Rady Gminy Zakroczym**

ul. Warszawska 7  
05 – 170 Zakroczym

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 5.85.2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 27 lutego 2018 roku w celu służbowego wykorzystania.

Otrzymałem 14.03.2018  
**PRZEWODNICZĄCY**  
Rady Miejskiej w Zakroczymiu  
*Piotr Serwatka*

**PREZES**  
*Wojciech Tarnowski*

**Załączniki:**

Uchwała Nr 5.85.2018  
wraz z uzasadnieniem  
plik kart 3, str. 5

**Otrzymują:**

- Adresat
- Burmistrz Gminy Zakroczym
- ZZ w Ciechanowie
- a/a

**Uchwała Nr 5.85.2018**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 27 lutego 2018 roku**

**dotycząca orzeczenia nieważności w części Uchwały Nr XLVI/333/2018 Rady Miejskiej w Zakroczymiu z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych, dla których gmina Zakroczym jest organem rejestrującym**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz 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 (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

**§ 1**

Orzeka nieważność **§ 9 ust. 3 i ust. 4** badanej uchwały, **§ 10 ust. 4** w zakresie słowa „niezwłocznego,” **§ 10 ust. 6, § 12 i § 13** z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 2 i ust. 3, art. 38 ust. 1 i art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203) oraz § 32 ust. 1 w związku z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1523).

**§ 2**

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

**Uzasadnienie**

W dniu 7 lutego 2018 r. została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XLVI/333/2018 Rady Miejskiej w Zakroczymiu z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych, dla których gmina Zakroczym jest organem rejestrującym.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała pozostaje w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

**W § 9 ust. 3** badanej uchwały Rada Miejska w Zakroczymiu postanowiła, że: „Kontrola prawidłowości pobrania dotacji obejmuje weryfikację danych podanych we wniosku, o którym mowa w § 4, który był podstawą udzielenia dotacji oraz danych podanych w miesięcznych informacjach zgodnie z § 6, które były podstawą przekazania dotacji”.

Z kolei **w § 9 ust. 4** Rada Miejska w Zakroczymiu postanowiła, że: „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.”. Stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący winien określić tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. W ocenie Kolegium Izby uregulowania zawarte w § 9 ust. 3 i 4 uchwały wykraczają poza delegację ustawową określoną w ww. art. 38 ust. 1. Uwzględnienie w ramach trybu udzielania i rozliczania dotacji jej zakresu nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Dodatkowo **w § 10 ust. 4** badanej uchwały Rada Miejska w Zakroczymiu zadecydowała o niezwłocznym przedstawianiu do kontroli żądanych dokumentów, co stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu zawartego w art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

Również w dalszym przepisie uchwały Rada Miejska zastosowała nieuprawnioną modyfikację i uzupełnienie przepisów ustawy. I tak **w § 10 ust. 6** uchwały Rada Miejska w Zakroczymiu postanowiła, że (op. cit.); „Osoba kontrolująca może żądać wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz udzielenia wyjaśnień na piśmie.”. Tymczasem art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustanawia wyłącznie prawo wglądu oraz weryfikacji prowadzonej dokumentacji.

Modyfikacja przepisów ustawowych lub stanowienie w szerszym zakresie wykracza poza delegację określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Uregulowania w zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji określone zostały w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych i ich modyfikacja oraz doszczegółowienie nie znajduje prawnego uzasadnienia.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, iż modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami poprawnej legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być

sprzeczne z nimi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99).

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11). W konsekwencji, za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie.

Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać i modyfikować przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (§ 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz.U. z 2016r. poz. 283; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

W takim kontekście zjawisko uzupełniania, powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za naruszające prawo. Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1524/12).

**W § 12 ust. 1** postanowiono o utracie mocy obowiązującej uchwały nr XXXIII/212/2017 Rady Gminy Zakroczym z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2017 r. poz. 2329).

W powyższym zakresie należy zauważyć, że art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203), uchylił rozdział 7 i 8 w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198). Zgodnie z art. 147 pkt 1 ww. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych przepis ten wszedł

w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Zgodnie z § 32 ust. 1 zasad techniki prawodawczej przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Zasada ta stosownie do § 143 znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Z kolei § 33 ust. 1 zasad techniki prawodawczej stanowi, że jeżeli akt wykonawczy wydany na podstawie uchylanego albo zmienianego przepisu upoważniającego nie jest niezgodny z nową albo znowelizowaną ustawą, to można go wyjątkowo zachować tylko czasowo w mocy, wskazując w przepisach przejściowych, że dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych. Sytuacja taka nie ma jednak miejsca w przedmiotowej sprawie.

W związku z powyższym Rada Miejska w Zakroczymiu nie była zatem władna regulować kwestii utraty mocy obowiązującej uchwały wymienionej w § 12 badanej uchwały. Zgodnie z § 126 ust. 1 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepis uchylający inny akt tylko w przypadku, gdy ma on uchylić akt wcześniejszy, który został wydany na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez ten sam organ, który wydaje akt uchylający lub organ, którego właściwość przejął organ wydający akt uchylający.

Przywołane powyżej przepisy rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” należy odczytywać w kontekście wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad poprawnej legislacji i przejrzystości prawa. W § 32 - § 34 rozporządzenia opisane zostały skutki uchylenia lub zmiany ustawowych aktów prawa miejscowego, tak więc stosowanie się do tych reguł służy zapewnieniu spójności i przejrzystości systemu prawnego.

**W § 13** Rada Miejska w Zakroczymiu postanowiła, że (op. cit.); „*Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.*”

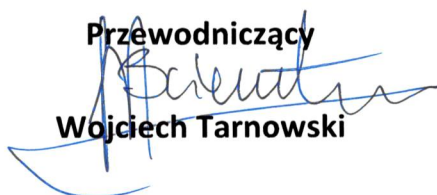
W ocenie Kolegium Izby postanowienie zawarte w § 13 uchwały narusza w istotny sposób dyspozycję art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Na poziomie ustawowym zagadnienie wejścia w życie aktów normatywnych regulują art. 4 i art. 5 wyżej powołanej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 - 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. Jest to zasada, od której wyjątek stanowi dyspozycja art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym 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. Analizowany stan faktyczny nie wyczerpuje jednak przesłanek zawartych w tym przepisie, a dodatkowo uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich uzasadniać interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy.

Tak więc treść § 13 uchwały (cyt.); „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego” istotnie narusza dyspozycję tego przepisu. Odwołując się do poglądu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawionego w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 632/10 (orzeczenia.nsa.gov.pl) – w przypadku skonstruowania postanowień dotyczących klauzuli wejścia w życie aktów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – w sposób naruszający te przepisy – „organ nadzoru powinien (...) pozbawić mocy obowiązywania wadliwie skonstruowany § (...) uchwały”. „Brak stosownej w tym zakresie regulacji zostałby niejako zastąpiony treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

Artykuł 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, w ocenie NSA normę powszechnie obowiązującą i ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień odnoszących się do wejścia w życie danego aktu, jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby orzekło jak w sentencji.

**Przewodniczący**  
  
**Wojciech Tarnowski**