

Uchwała Nr XV/69/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 28 maja 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XIX/141/25 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 30 kwietnia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Na podstawie 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 (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), § 82 i § 90 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr XIX/141/25 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 30 kwietnia 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w części, tj. w zakresie § 1 pkt 4, pkt 5 oraz pkt 6.

Uzasadnienie

Rada Miejska Grudziądza podjęła w dniu 30 kwietnia 2025 r. uchwałę Nr XIX/141/25 zmieniającą uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 9 maja 2025 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 28 maja 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismem z dnia 21 maja 2025 r., znak: RIO-KA-4010-XV-7/2025, Pan Maciej Glamowski - Prezydent

Grudziądz oraz Pan Szymon Gurbin - Przewodniczący Rady Miejskiej Grudziądz zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium. Przedstawiciele jednostki poinstruowani zostali również o przysługującym im prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 26 maja 2025 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium.

W dniu 27 maja 2025 r. w odpowiedzi na powyższe zawiadomienie wyjaśnienia złożyła Pani Róża Lewandowska - Wiceprezydent Grudziądz, w których mając na uwadze przepisy art. 98 ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, wskazała: „fakt, że uchwała Nr XIX/141/25 Rady Miejskiej Grudziądz została podjęta w dniu 30 kwietnia 2025 r., czyli przed upływem terminu do złożenia skargi, w ocenie organu stanowiącego gminy miasto Grudziądz zasadnym wydawało się, aby uchylić § 9 ust. 8 oraz 10 ust. 1 oraz ustalić treść § 9 ust. 10 przedmiotowej uchwały z pominięciem tej części przepisu, która zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy jest niezgodna z prawem. Niewątpliwie sytuacja zmieniła się, gdy rozstrzygnięcie nadzorcze stało się prawomocne, co czyni kwestionowane zmiany w uchwale, w ślad za wstępnym stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 21 maja 2025 r. bezprzedmiotowe, gdyż nie można uchylić przepisów, które wobec prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego zostały uznane za nieważne.”.

W posiedzeniu Kolegium Prezydenta Grudziądz reprezentował Pan Krzysztof Sadowski - radca prawny, legitymujący się właściwym pełnomocnictwem. Pełnomocnik potwierdzając argumenty wskazane w złożonych uprzednio wyjaśnieniach, mając na uwadze uprawomocnienie rozstrzygnięcia nadzorczego, wniósł o umorzenie postępowania.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy ustaliło, co następuje.

Stosownie do § 1 badanej uchwały Rada Miejska Grudziądz dokonała zmiany uchwały Nr XVI/124/25 Rady Miejskiej Grudziądz z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Organ stanowiący w § 1 od pkt 4 do pkt 6 uchwalił, co następuje:

4) w § 9 uchyla się ust. 8;

5) w § 9 ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. W przypadku, gdy organ prowadzący podejmie decyzję o zaprzestaniu działalności danego podmiotu, pisemnie powiadamia o tym fakcie organ dotujący. Dotowana jednostka zobowiązana jest przedłożyć rozliczenie wykorzystania dotacji.”;

6) w §10 uchyla się ust. 1.

Rada Miejska Grudziądz wskazała w § 3 badanej uchwały, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwałą Nr VIII/39/2025 z dnia 26 marca 2025 r. stwierdziło nieważność uchwały Nr XVI/124/25 Rady Miejskiej Grudziądz z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych

i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w części, tj. m.in. w zakresie:

- a) § 9 ust. 8 uchwały;
- b) § 9 ust. 10 uchwały w zakresie słów: „oraz zwrócić niewykorzystane, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości środki z dotacji udzielonej w terminie 15 dni od dnia zakończenia działalności na rachunek bankowy wskazany przez organ dotujący”;
- c) § 10 ust. 1 uchwały.

W wyniku podjętego rozstrzygnięcia nadzorczego ustalono następującą treść § 9 ust. 10 uchwały:

„10. W przypadku, gdy organ prowadzący podejmie decyzję o zaprzestaniu działalności danego podmiotu, pisemnie powiadamia o tym fakcie organ dotujący. Dotowana jednostka zobowiązana jest przedłożyć rozliczenie wykorzystania dotacji.”.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Nieważność uchwały w całości lub w części stwierdza organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Stwierdzenie nieważności przez organ nadzoru wywiera skutek prawny z mocą *ex tunc*. Skutek ten oznacza, że dany akt (lub określona jego część) jest nieważny od samego początku, a zatem uznawany jest za „niebyły” - tak jak gdyby nigdy nie został podjęty przez prawodawcę (organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego). Stosownie do art. 92 ust. 1 przywołanej powyżej ustawy, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Zgodnie z przepisem art. 98 ust. 1 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia i stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

W rozpatrywanym przypadku Rada Miejska Grudziądza badaną uchwałą uchyliła § 9 ust. 8 oraz § 10 ust. 1 uchwały Nr XVI/124/25 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 26 lutego 2025 r. pomimo uprzedniego stwierdzenia ich nieważności przez Kolegium Izby w dniu 26 marca 2025 r. oraz ustaliła tożsamą treść § 9 ust. 10 ww. uchwały z powstałą w wyniku przywołanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Władcze wkroczenie organu nadzoru ma doprowadzić do przerwania mocy obowiązującej uchwały jednostki samorządu terytorialnego i zniesienia skutków prawnych, jakie wywołała ona do daty unieważnienia. Stwierdzenie nieważności aktu niweczy bowiem wszystkie skutki prawne jakie powstały w okresie obowiązywania uchwały. W rezultacie podjęcia tego rodzaju rozstrzygnięcia następuje powrót do sytuacji jaka miała miejsce przed podjęciem uchwały przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Rozstrzygnięcie organu nadzoru w sprawie stwierdzenia nieważności aktu samorządowego ma (co potwierdza orzecznictwo i doktryna) charakter deklaratoryjny w tym sensie, że potwierdza istnienie wad prawnych tego aktu, które zaistniały w chwili jego uchwalenia. Potwierdza ono stan nielegalności aktu. Nie tworzy sytuacji niezgodności z prawem, ani nie zmienia

treści ocenianego aktu (P. Chmielnicki, [w:] red. P. Chmielnicki, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, Warszawa 2010, 737-738; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2011, s. 436). Tezę tę potwierdza jednoznaczne brzmienie przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w świetle którego uchwały sprzeczne z prawem są nieważne. Ich wadliwość powstaje w chwili „stworzenia” nielegalnego aktu. Deklaratoryjność rozstrzygnięcia stwierdzającego nieważność wynika z faktu, że stwierdza naruszenie prawa. Nieważność powoduje natomiast samo naruszenie prawa, które wymaga wydania odpowiedniego rozstrzygnięcia przez organ nadzoru. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 23 lipca 2014 r. (I SA/Gd 649/14; LEX nr 1499941) wskazał: „Skoro stwierdzenie nieważności rozstrzygnięcia przez organ nadzoru ma skutek wsteczny, to niemożliwe jest podejmowanie uchwały przez organ stanowiący (ze skutkiem od daty podjęcia - czyli ex nunc), której przedmiotem są te rozstrzygnięcia, co do których stwierdzona została nieważność. Tym samym nie jest możliwe uchylenie postanowień uchwały, które już nie obowiązują.”.

Zatem Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, stwierdzając nieważność uchwały stwierdza określony stan prawny. Powstaje on z chwilą podjęcia aktu i oczekuje na potwierdzenie tak, aby mógł wywołać skutki prawne zewnętrzne (por. Z. Niewiadomski, Glosa do postanowienia NSA z dnia 27 września 2002 r., sygn. akt III SA 1361/02, OSP 2003, nr 4, s. 219).

Skoro stwierdzono nieważność uchwały Nr XVI/124/25 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w zakresie § 9 ust. 8 oraz § 10 ust. 1, to uznać należy, że Rada Miejska Grudziądza uchwałą Nr XIX/141/25 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 30 kwietnia 2025 r. zmieniającą uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, przedszkoli specjalnych, przedszkoli integracyjnych, szkół, szkół integracyjnych i placówek, dla których gmina-miasto Grudziądz jest organem rejestrującym oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, dokonała zmiany nieistniejącego zakresu aktu prawa miejscowego. Nadto Rada Miejska Grudziądza ustaliła tożsamą treść § 9 ust. 10 ww. uchwały z powstałą w wyniku przywołanego rozstrzygnięcia nadzorczego. Zgodnie z przepisami § 82 i § 90 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zmiana pierwotnego tekstu (nowelizacja) uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. W wyniku ustalenia przepisem § 1 pkt 5) uchwały Nr XIX/141/25 z dnia 30 kwietnia 2025 roku treści § 9 ust. 10 uchwały Nr XVI/124/25 Rady Miejskiej Grudziądza z dnia 26 lutego 2025 r. organ stanowiący Miasta Grudziądza nie tylko nie dokonał zmiany tekstu pierwotnego uchwały, ale wprowadził nieuprawnioną modyfikację w zakresie mocy obowiązującej tej jednostki redakcyjnej uchwały jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny,

winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części. W oparciu o powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy stwierdziło, że badana uchwała obarczona jest wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, tj. wadami niedającymi się usunąć bez ingerencji organu nadzoru w wyłączne kompetencje Rady jako organu stanowiącego Miasta, co przesądza o konieczności wyeliminowania aktu z obrotu prawnego we wskazanej części. Potwierdza to stanowisko zawarte w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach (II SA/Ke 103/18): „Zawarte w art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie „*wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa*” oznacza, że uchwała/zarządzenie, których nieważność stwierdzono, od daty doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego nie wywołują skutków prawnych. Celem tego przepisu jest zapobieganie możliwości wywołania skutków prawnych przez akt organu jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do którego zachodzi podejrzenie o jego niezgodności z prawem, a także uniemożliwienie stosowania zakwestionowanego rozstrzygnięciem nadzorczym aktu do czasu uprawomocnienia się rozstrzygnięcia organu nadzoru. Nadto przepis ten ma zapobiegać ignorowaniu przez organy jednostki samorządu terytorialnego rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał/zarządzeń, co prowadziłoby do tego, że przepisy prawa przyznające organowi nadzoru kompetencje do stwierdzania nieważności uchwały/zarządzenia, pozostawałyby *de facto* martwe. Nie wywierałyby bowiem skutecznego wpływu na los spraw, do których odnosiły się kwestionowane w trybie nadzoru uchwały/zarządzenia. Innymi słowy, gdyby uznać inaczej, to przepis art. 92 ust. 1 u.s.g. byłby zbędny.”.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Maciej Słomiński