



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 15 kwietnia 2025 r.

Poz. 1959

UCHWAŁA NR IX.43.K.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 marca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały nr IX/70/2025 Rady Gminy Manowo z dnia 28 lutego 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielenia i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Manowo dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego

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.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność § 3 uchwały Nr IX/70/2025 Rady Gminy Manowo z dnia 28 lutego 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Manowo dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego w zakresie wyrażenia „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od”.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/70/2025 Rady Gminy Manowo z dnia 28 lutego 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Manowo dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, przedłożona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 6 marca 2025 r., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z przepisami prawa, w szczególności z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), z uwagi na ustalenie w drodze § 3 podwójnego terminu wejścia w życie badanej uchwały („Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia

w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 marca 2025 r.”).

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności zakwestionowanej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Manowo pismem z dnia 20 marca br. (znak: K.420.17.2025). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 25 marca 2025 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w wyznaczonym dniu. Przedstawiciele gminy nie skorzystali z przysługującego im prawa uczestniczenia w posiedzeniu jak również jednostka nie skorzystała z prawa złożenia wyjaśnień.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr IX/70/2025 Rady Gminy Manowo z dnia 28 lutego 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Manowo dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego została podjęta z istotnym naruszeniem art.4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co implikuje stwierdzenie jej nieważności części wskazanej w sentencji niniejszej uchwały.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Manowo dokonała zmiany uchwały Nr XXIV/191/2021 z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Manowo dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego poprzez nadanie nowego brzmienia § 3, wskazując jako podstawę przepisy art. 38 ust.1 oraz art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 754, z późn. zm.).

Zgodnie z powyższą zmianą organ stanowiący gminy wyraził zgodę na udzielenie dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie (w wysokości 60 % podstawowej kwoty dotacji) oraz określił okres udzielenia dotacji w wyższej wysokości (w okresie do dnia 31 sierpnia 2025 r.). Przy czym, z redakcji przepisu o wejściu w życie oraz uzasadnienia do uchwały wynika, iż nadanie mocy wstecznej (od dnia 1 marca 2025r.) jest dopuszczalne ze względu na korzyść dla podmiotów objętych postanowieniami uchwały

Regulując przepisy o wejściu w życie badanej uchwały, w myśl postanowień § 3 Rada Gminy Manowo postanowiła iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 marca 2025 r.” Oznacza to, że dla wyżej wymienionej uchwały ustalono podwójną datę wejścia w życie, poprzez użycie synonimicznych (tożsamy) określeń: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od” ale również w połączeniu z faktem, iż uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 14 marca 2025 r. (Poz. 1225), może powodować wątpliwości w jakim faktycznie terminie weszła w życie.

W ocenie Kolegium zapisy § 3 badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, a takimi są akty prawa miejscowego stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, 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 (art. 4 ust. 2 ww. ustawy). Zgodnie z art. 5 ww. ustawy przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Kolegium Izby podkreśla, iż data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, naruszając tym samym wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Dodatkowo wskazuje, że w przypadku aktów prawa miejscowego techniczne sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie zawiera § 45 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016, poz. 283), wskazując na dziewięć możliwych do zastosowania brzmień artykułów. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, a przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych.

W ocenie Kolegium Izby, zapis uchwały będącej przedmiotem badania nadzorczego, dotyczący wejścia w życie został zredagowany w sposób wadliwy, ponieważ zawiera dwie normy nawzajem się wykluczające. Jedna, która oznacza wejście w życie „w terminie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego” i druga, która określa jej „moc obowiązującą od dnia 1 marca 2025 r.” Zdaniem Kolegium wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określönemu aktowi normatywnemu, natomiast przy dwu wykluczających się normach prawnych, należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawa.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (np. Wyrok WSA w Łodzi: I SA/Łd 89/20 LEX nr 3045907 czy I SA/Łd 433/23, LEX nr 3594636), określenia „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą” są tożsame, a akty prawne powinny wchodzić w życie w terminie nie pozostawiającym wątpliwości co do ich obowiązywania.

Podobne stanowisko zostało wyrażone w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych (patrz: uchwała Kolegium RIO w Gdańsku z dnia 7 maja 2020 r. Nr 135/g123/P/20; uchwała Kolegium RIO w Olsztynie z dnia 2 stycznia 2020 r., Nr 0102-6/20) w których przywołane zostało stanowisko Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK, Nr 2, poz. 12), zgodnie z którym wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określönemu aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy nadać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawa. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt I PZP 12/96) stwierdził, że „Wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są bowiem zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które weszły w życie lub uzyskały moc. Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście w życie”. Pogląd taki został między innymi wypowiedziany w uzasadnieniu ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r. i w pełni należy go podzielić.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą: „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym

państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21).

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie § 3 badanej uchwały Rady Gminy Manowo, który zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie aktu prawa miejscowego, został uchwalony z istotnym naruszeniem przepisu art. 4 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co implikuje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały we wskazanej części.

Jednocześnie, uwzględniając treść oraz skutki zastosowania badanej uchwały, mocą której organ stanowiący wyraził zgodę na udzielenie dotacji osobom prowadzącym wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego, niespełniającym warunków, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy w wysokości wyższej niż określona w art. 21 ust. 3 tej ustawy, Kolegium Izby uznało za zgodne z przepisami prawa nadanie uchwale mocy obowiązującej od dnia 1 marca 2025 r. W ocenie organu nadzoru powyższe nie stoi w sprzeczności z obowiązującymi przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 września 2021 r. sygn. III FSK 2137/21: *„Art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu mocy wstecznej, ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków.”*

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Marek Fras