



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 15 kwietnia 2025 r.

Poz. 1962

UCHWAŁA IX.47.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 marca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XI/105/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia kwot dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze 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 uchwały nr XI/105/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia kwot dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XI/105/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia kwot dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 4 marca 2025 r. i 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.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, 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 § 4 podwójnego terminu wejścia w życie badanej uchwały („Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2025 r.”).

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Wałcz pismem z dnia 13 marca 2025 r. (znak: K.420.14.2025). 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 dniu 25 marca 2025 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, jak również nie skorzystano z prawa do złożenia wyjaśnień.

Rozpoznając badaną uchwałę Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała nr XI/105/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia kwot dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) w związku z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 754).

Na podstawie art. 39 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy Rada Gminy Wałcz postanowiła o ustaleniu kwot dotacji w wyższej wysokości niż określone w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych dla niepublicznej szkoły podstawowej, o której mowa w art. 19 ust. 1 ustawy, niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy oraz niepublicznej szkoły, w której realizowany jest obowiązek szkolny. W odniesieniu do pierwszej ze wskazanych placówek oświatowych, Rada Gminy Wałcz ustaliła, że niepubliczna szkoła podstawowa, w której zorganizowano oddział przedszkolny, niebędąca szkołą specjalną, niespełniająca warunków, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, otrzymuje na każdego ucznia oddziału przedszkolnego z budżetu Gminy Wałcz dotację w wysokości równej 100% podstawowej kwoty dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż przewidziana kwota potrzeb oświatowych na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej dla gminy. W zakresie dotyczącym innej formy wychowania przedszkolnego, organ stanowiący Gminy Wałcz postanowił, że niepubliczna inna forma wychowania przedszkolnego, niespełniająca warunków, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu Gminy Wałcz w wysokości równej 100 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż przewidziana kwota potrzeb oświatowych na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego dla gminy. Natomiast w zakresie dotyczącym placówki określonej w art. 26 ust. 1 ustawy, Rada Gminy Wałcz wskazała, że niepubliczne szkoły, w których realizowany jest obowiązek szkolny, otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Wałcz będącej dla tych szkół organem rejestrującym, dotację w wysokości 115% przewidzianej kwoty potrzeb oświatowych na takiego ucznia dla jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie zwraca w tym miejscu uwagę, że zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w uchwale, o której mowa w ust. 1 i 2, ustala okres udzielania tej dotacji w wyższej wysokości. Organ stanowiący wbrew postanowieniom wyżej wskazanego przepisu w uchwale nr XI/105/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 lutego 2025 r. nie określił okresu, na który przewidział udzielenie dotacji w wysokości przekraczającej wartości ustawowe.

Wobec powyższego, organ nadzoru stwierdza, że uchwała nr XI/105/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia kwot dotacji w wysokości wyższej niż określona w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, podjęta została z naruszeniem art. 39 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdza również, że zapisy § 4 badanej uchwały 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 wchodzą w życie po upływie czternastu dni

od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W drodze § 4 badanej uchwały organ stanowiący Gminy Wałcz postanowił, że „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 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”. Biorąc pod uwagę, iż uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 7 marca 2025 r. (Poz. 1118), powyższe powoduje wątpliwość w jakim faktycznie terminie uchwała weszła w życie.

Kolegium Izby podkreśla, iż data wejścia w życie 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.

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 dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego” i druga, która określa jej „moc obowiązującą od 1 kwietnia 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), 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 ZP 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 orzecnicza 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 postanowienia badanej uchwały nie dają możliwości oceny okresu obowiązywania uchwały, a tym samym ustalenia obowiązywania wyższego poziomu dotacji dla placówek oświatowych wymienionych w uchwale, czym nie wypełniono dyspozycji przewidzianej art. 39 ust. 3 ustawy upoważniającej.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

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