



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 29 stycznia 2025 r.

Poz. 945

### UCHWAŁA NR 1/15/2025

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 15 stycznia 2025 r.

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) w związku 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.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

§ 1 pkt 3 uchwały Nr XIII/104/2024 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie zmiany ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski przez inne niż Gmina Ostrów Wielkopolski osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 23 grudnia 2024 r. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wprowadziła zmiany w uchwale Nr XXXII/315/2018 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 13 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski przez inne niż Gmina Ostrów Wielkopolski osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania,

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 15 stycznia 2025 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym gminy jest, jak stanowi art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, z późn. zm.), zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2, a także w szkołach, o których mowa w art. 8 ust. 15.

Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754, z późn. zm.) są finansowane na zasadach określonych w tej ustawie oraz w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, z późn. zm.).

W myśl art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Działając w oparciu o dyspozycję zawartą w wyżej wymienionym przepisie, w dniu 18 grudnia 2024 r. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski podjęła uchwałę w sprawie zmiany ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski przez inne niż Gmina Ostrów Wielkopolski osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

W § 1 pkt 3 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła o uchyleniu § 9 uchwały Nr XXXII/315/2018 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 13 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski przez inne niż Gmina Ostrów Wielkopolski osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Kolegium Izby uchwałą Nr 8/424/2018 z dnia 7 marca 2018 r. stwierdziło nieważność § 9 powyższej uchwały w brzmieniu: *„Do rozliczenia dotacji za rok 2017 stosuje się przepisy uchwały nr XX/212/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski przez inne niż Gmina Ostrów Wielkopolski osoby prawne i osoby fizyczne oraz z zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania.”*

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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.

Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego rozpoczyna tryb postępowania, w trakcie którego nie ma podstaw prawnych dla uchylenia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Tryb ten został uregulowany w rozdziale 10 "Nadzór nad działalnością gminną" ustawy o samorządzie gminnym.

Kolegium Izby wskazuje, że sankcję nieważności cechuje działanie ex tunc, czyli dotknięty nią akt traktowany jest jako niebyły. Stwierdzenie nieważności ma zatem charakter deklaratoryjny. Podkreślić także należy, że uchylenie określonego aktu przez organ go wydający różni się od stwierdzenia jego nieważności, bowiem jego skutkiem jest wyeliminowanie aktu z obrotu prawnego dopiero z datą uchylenia, ma ono zatem charakter konstytutywny. Powyższe oznacza także, że wcześniejsze skutki uchylonego aktu pozostają w mocy. 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.

Stanowisko to znalazło odzwierciedlenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100, w którym to orzeczeniu TK wyraził pogląd, iż: "Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki ex tunc - z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w zakresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności".

W kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził wcześniej organ nadzoru, wypowiedziały się także sądy administracyjne (postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r. II OSK 758/06, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r. I OSK 1275/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 września 2009 r. sygn. akt II SA/Wr 325/09).

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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. Z istoty tej normy prawnej wynika więc, że rada gminy nie jest władna do uchylecia przepisów, które już zostały wyeliminowane z obrotu prawnego przez inny organ w ramach jego kompetencji ustawowych. Mechanizm funkcjonowania ww. przepisu trafnie oddano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 29 listopada 2019 r. (sygn. akt III SA/Łd 880/19), gdzie zaakcentowano, że celem art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 ma on 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” – wskazał Naczelny Sąd Administracyjny.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby wskazuje, że nie można zmieniać aktu prawnego, który został wyeliminowany z obrotu prawnego przez uprawniony organ nadzoru, bowiem świadczy to o naruszeniu art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Uchylenie zapisów uchwały, które zostały uprzednio unieważnione przez organ nadzoru, w sposób istotny narusza także art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
Grażyna Wróblewska  
/-/ z up. Aldona Pruska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.