

UCHWAŁA NR 0102-81/25

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 24 marca 2025 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XI/105/2025 Rady Gminy Stawiguda z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Stawiguda dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 11 uchwały Nr XI/105/2025 Rady Gminy Stawiguda z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Stawiguda dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Stawiguda w dniu 27 lutego 2025 r. podjęła uchwałę Nr XI/105/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Stawiguda dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego.

W dniu 28 lutego 2025 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 13 marca 2025 r. zawiadomiono Gminę Stawiguda, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 24 marca 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Stawiguda nie brał udziału w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 powyższej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika, że 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.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) ustawa zawiera przepisy o wejściu w życie. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Stawiguda ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Stawiguda dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół oraz placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego. W§ 11 badanej uchwały Rada Gminy Stawiguda postanowiła, że: „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego i ma zastosowanie do dotacji udzielanych od dnia 1 stycznia 2025 r.”

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok dnia 30 marca 1999 r., sygn. akt: K 5/98) akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej oraz nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „(...) wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszyły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Moc obowiązująca uchwały oznacza, że zapisy tej uchwały mają zastosowanie z dniem jej wejścia w życie”. Tak więc wejście w życie uchwały i jej zastosowanie mają równoważne znaczenie.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 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.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że zapis § 11 badanej uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, ponieważ zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy, od kiedy uchwała i jej postanowienia zaczną obowiązywać. Pierwszy termin wskazuje, że uchwała i postanowienia w niej zawarte znajdą zastosowanie do zdarzeń powstałych po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, podczas gdy drugi termin powoduje, iż postanowienia badanej uchwały będą mieć zastosowanie od dnia 1 stycznia 2025 r. Wprawdzie z przepisu § 51 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wynika, iż możliwe jest wprowadzenie w podejmowanym akcie prawnym zapisu, że akt ten uzyskuje moc w innym dniu niż wchodzi w życie, to jednak takie redagowanie przepisów zostało krytycznie ocenione, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny jak i Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej oraz nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny, Kolegium Izby stwierdziło, że zapis § 11 badanej uchwały zawierający dwa, wzajemnie wykluczające się terminy od jakich przedmiotowa uchwała Rady Gminy Stawiguda i jej postanowienia zaczną obowiązywać, istotnie narusza przepis § 14 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż w rzeczywistości nie jest wiadome od jakiego dnia będą miały zastosowanie przepisy uchwalonej przez Radę Gminy Stawiguda uchwały. Data wejścia w życie uchwały powinna być określona w sposób jednoznaczny i nie budzić jakichkolwiek wątpliwości.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.