



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 marca 2025 r.

Poz. 1604

UCHWAŁA NR 19/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ WE WROCŁAWIU

z dnia 25 marca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju nr XVI/83/25 z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania 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) oraz 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 we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju nr XVI/83/25 z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania — z powodu istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 754, z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju nr XVI/83/25 z dnia 19 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 24 lutego 2025 roku.

1. Badaną uchwałą Rada Miejska Kudowy-Zdroju ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla publicznych, prowadzonych przez osoby prawne inne niż Gmina Kudowa-Zdrój lub osoby fizyczne oraz niepublicznych:

- 1) przedszkoli, w tym specjalnych,
 - 2) oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych,
 - 3) innych form wychowania przedszkolnego,
 - 4) szkół realizujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki,
 - 5) podmiotów oświatowych prowadzących zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze,
 - 6) podmiotów oświatowych realizujących wczesne wspomaganie rozwoju dziecka
- „zwanych dalej »podmiotami oświatowymi«” (§ 1 uchwały).

2. W § 12 określono natomiast, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2025 r., z tym że wzór rozliczenia dotacji, o którym mowa w § 4 ust. 3, stanowiący załącznik nr 3 do uchwały, ma zastosowanie po raz pierwszy do rozliczenia dotacji za 2025 rok.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

I. Wskazana uchwała w sposób istotny narusza art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.z.o.”. Z powołanej regulacji ustawowej wynika, że 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 wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Przepis ten wyznacza zakres spraw, które przekazane zostały do uregulowania organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Wynika z niego wprost, że organy te upoważnione zostały do ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32 u.f.z.o., tj. dotacji, które w przypadku gminy udzielane są wskazanym w tych przepisach przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom, w tym takim, w których utworzono oddział przedszkolny. Podmioty te, jeżeli prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka lub zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze, otrzymują z budżetu gminy, na zasadach określonych w art. 15 i art. 30, dotację na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju lub na uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

Z powyższego wynika, że ustalenie w uchwale Rady Miejskiej Kudowy-Zdroju nr XVI/83/25 z dnia 19 lutego 2025 r. zasad udzielania dotacji dla tzw. podmiotów oświatowych, zdefiniowanych w § 1 uchwały, nie znajduje podstaw prawnych. Katalog podmiotów wymienionych w powołanym paragrafie uchwały nie jest tożsamy z zakresem podmiotowym upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy w art. 38 u.f.z.o. W szczególności podkreślenia wymaga, że nie może być traktowany na gruncie tej regulacji jako odrębny podmiot oddział przedszkolny w szkole podstawowej. Nie każdy podmiot prowadzący wczesne wspomaganie rozwoju dziecka czy też zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze może też być dotowany z budżetu gminy. Z kolei prowadzenie przez określony podmiot dotowany z budżetu gminy takiej działalności nie powoduje podmiotowego jej wyodrębnienia.

Prawidłowe wskazanie podmiotu, któremu udzielana jest dotacja, nabiera szczególnego znaczenia m.in. w kontekście obowiązków związanych z rozliczeniem dotacji, odpowiedzialności za jej prawidłowe wykorzystanie i rozliczenie, czy też wymogu poddania się kontroli przeprowadzanej przez dotującego.

II. Badana uchwała została podjęta w dniu 19 lutego 2025 r., a następnie opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 27 lutego 2025 r. pod poz. 983. W związku z powyższym zapis o wejściu w życie uchwały z dniem 1 stycznia 2025 r. nadaje jej wsteczną moc obowiązującą.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Na poziomie ustawowym zagadnienie wejścia w życie aktów normatywnych regulują art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), które są rozwinięciem przepisów konstytucyjnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 powołanej 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. Jest to zasada, od której wyjątek stanowi dyspozycja art. 4 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem 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.

Uwzględniając powyższe ustalenia oraz brak przesłanek uzasadniających nadanie badanej uchwale wstecznej mocy obowiązującej, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowanie zawarte w § 12 uchwały narusza w istotny sposób art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie o sygn. akt II GSK 632/10 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w przypadku skonstruowania postanowień dotyczących klauzuli wejścia w życie aktów, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych — w sposób naruszający te przepisy — „organ nadzoru powinien [...] pozbawić mocy obowiązywania wadliwie skonstruowany § [...] uchwały. Brak stosownej w tym zakresie regulacji zostałby niejako zastąpiony treścią art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych”. Artykuł 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, w ocenie NSA, normę powszechnie obowiązującą i ma zastosowanie zarówno w przypadku gdy dany akt nie zawiera postanowień odnoszących się do wejścia w życie danego aktu, jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy, jak to ma miejsce w § 12 badanej uchwały.

Mając również na względzie orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (I SA/Łd 268/20 z dnia 16 października 2020 r., I SA/Łd 401/20 z dnia 9 listopada 2020 r.), Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie ze stanowiskami sądów administracyjnych wynikającymi z uzasadnień wskazanych wyroków, do złamania zasady *lex retro non agit* niezbędne jest wskazanie zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności ją uzasadniających. Samo korzystne dla mieszkańców gminy uregulowanie nie może każdorazowo przesądzić o niestosowaniu jednej z fundamentalnych zasad porządku prawnego. Rada Miejska Kudowy-Zdroju w uzasadnieniu uchwały nie wykazała w żaden sposób niezbędności odstępstwa od zachowania minimalnego, określonego przepisem okresu między publikacją aktu a jego wejściem w życie. W ocenie Kolegium Izby, podjęcie uchwały nr XVI/83/25 z dnia 19 lutego 2025 r. nie wynika z konieczności ochrony konstytucyjnych wartości, okoliczności nagłych czy też innego, ważnego interesu, uzasadniającego nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Kudowy-Zdroju przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu:
Lucyna Hanus