



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 8 maja 2025 r.

Poz. 1866

Uchwała Nr 087/g221/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 29 kwietnia 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), art. 34 ust. 1 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 439) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XII/163/2025 Rady Gminy Dębica Kaszubska z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania, rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonej dla niepublicznych szkół i niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Dębica Kaszubska przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego

orzeka nieważność badanej uchwały w części:

—§ 10 badanej uchwały w zakresie słów: *" i wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2025 r "*,

—załącznika nr 1 i 2 badanej uchwały w części 3 w zakresie słów: *"organu prowadzącego"*.

UZASADNIENIE

W dniu 4 kwietnia 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XII/163/2025 Rady Gminy Dębica Kaszubska z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania, rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonej dla niepublicznych szkół i niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Dębica Kaszubska przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego, zaś w dniu 29 kwietnia 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W badanej uchwale Rada Gminy ustaliła tryb udzielania, rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonej dla niepublicznych szkół i niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Dębica Kaszubska przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego.

W § 10 badanej uchwały postanowiono natomiast że: *"Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego i wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2025 r."*

W uzasadnieniu do uchwały powołano się na zmianę przepisów dotyczących finansowania placówek oświatowych, w tym na wejście w życie rozporządzenia Ministra Edukacji z 18 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2025 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1930), a także na przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ponadto wskazano, że: *"W przedstawionej w uzasadnieniu sytuacji (zmiana przepisów związanych z przekazywaniem dotacji na ucznia lub słuchacza z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego) zasadnym jest przyjęcie przedmiotowej uchwały niezwłocznie po publikacji, aby móc udzielać od miesiąca kwietnia 2025 r. dotacji według nowych zasad, a także aby umożliwić wypłacenie w miesiącu kwietniu 2025 r. wyrównania dotacji od miesiąca stycznia 2025 r. według nowych stawek."*

Kolegium tut. Izby wskazuje, że z treści ww. uzasadnienia nie wynika jednoznacznie, czy wolą Rady Gminy było skrócenie okresu *vacatio legis*, czy też nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej. Z jednej bowiem strony wskazuje się, że uchwała powinna obowiązywać "niezwłocznie po publikacji", co sugerowałoby skrócenie terminu wejścia w życie na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, a z drugiej strony powołano się na art. 5 tej ustawy, umożliwiając nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej.

Ponadto Kolegium tut. Izby ustaliło, że przedmiotowa uchwała Rady Gminy Dębica Kaszubska została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w dniu 24 kwietnia 2025 r. (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2025 r. poz. 1713).

Niezależnie od wskazanych powyżej wątpliwości w zakresie uzasadnienia przyjętego terminu wejścia w życie badanej uchwały, w ocenie Kolegium tut. Izby, ustalając wejście jej w życie "z dniem 1 kwietnia 2025 r.", a zatem przed dniem ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym, które miało miejsce dopiero w dniu 24 kwietnia br., Rada Gminy naruszyła w sposób istotny art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W pierwszej kolejności Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wskazuje, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Przepis art. 13 pkt 2 tej ustawy nakazuje zaś publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy gminy.

Podkreślić także należy, że ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w art. 4 ust. 1 wprowadza zasadę, zgodnie z którą akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, a za taki należy uznać przedmiotową uchwałę, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W ust. 2 tego artykułu postanowiono, że 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.

Z powołanych przepisów wynika, że akt normatywny nie może wejść w życie przed jego ogłoszeniem w dzienniku urzędowym. Nawet wtedy, gdy jest możliwe skrócenie lub pominięcie okresu *vacatio legis*, dzień wejścia w życie aktu normatywnego nie może być wcześniejszy niż dzień jego ogłoszenia w danym publikatorze. Tymczasem uchwała Rady Gminy Dębica Kaszubska, której legalność jest przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego, została podjęta w dniu 31 marca 2025 r., a jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego nastąpiło w dniu 24 kwietnia 2025 r. Wobec tego nie został spełniony warunek ogłoszenia uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, przed określonym w uchwale dniem jej wejścia w życie, tj. przed dniem 1 kwietnia 2025 r.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Kolegium tut. Izby, § 10 badanej uchwały został ustanowiony z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, skutkując koniecznością orzeczenia jego nieważności we wskazanym zakresie.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby wskazuje, że w omawianym przypadku nie mógł mieć zastosowania art. 5 ww. ustawy, który umożliwia nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Po pierwsze, jak wynika z uzasadnienia do uchwały, wolą Rady Gminy było obowiązywanie uchwały "niezwłocznie po publikacji". Po drugie - art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie reguluje zagadnień wejścia w życie aktu normatywnego. Po trzecie, zgodnie z orzecznictwem sądowym możliwość zastosowania retroakcji jest ograniczona do ściśle określonych przypadków.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 sierpnia 2018 r. (I OSK 686/18), potwierdzając stanowisko prezentowane przez Trybunał Konstytucyjny, *"odstąpienie od zasady niedziałania prawa wstecz dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Jak wskazano też w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2000 r., sygn. akt II FSK 1272/09)."*

Nawet gdyby organ stanowiący prawidłowo określił termin wejścia w życie badanej uchwały to i tak, zdaniem tut. Kolegium, nadanie jej wstecznej mocy obowiązującej nie spełniałoby warunków, o jakich mowa we wskazanym wyżej art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Należy bowiem zauważyć, że jej przedmiotem jest określenie nowego trybu udzielania, rozliczania oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonej dla niepublicznych szkół i niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie gminy Dębica Kaszubska. Badana uchwała nie nadaje zatem wyłącznie uprawnień jej adresatom, ustala natomiast nowe procedury obowiązujące organ dotujący i placówki oświatowe w związku udzielaniem dotacji, w tym obowiązki dotyczące jej rozliczania czy związane z przeprowadzaną kontrolą.

Nadanie zatem wstecznej mocy obowiązującej badanej uchwale byłoby niezgodne z wyżej przywołanym orzecznictwem sądowym, dopuszczającym możliwość odstąpienia od zakazu retroakcji jedynie w ściśle określonych przypadkach.

Stanowisko tut. Kolegium znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r., (sygn. akt II FSK 1272/09), zauważył, że *"Zakaz retroaktywności stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego a jego podważanie przez organ państwa uznać należy za zachowanie wysoce naganne. (...) art. 5 ustawy o publikowaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu "mocy wstecznej", ale tylko "jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie". (...) dodać należy, że*

wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków."

W wyroku z dnia 18 października 2016 r. sygn. akt II GSK 1540/16 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: *"Zakaz działania prawa wstecz stanowi jeden z elementów zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażanej w art. 2 Konstytucji RP. Zasada niedziałania prawa wstecz, jest dyrektywą legislacyjną skierowaną do organów stanowiących prawo, jak również dyrektywą interpretacyjną dla organów stosujących prawo, dokonujących wykładni przepisów prawnych. Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wprost wyrażona w Konstytucji, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego w państwie, opartego na założeniu, że "każdy przepis normuje przyszłość, nie zaś przeszłość" (v: uzasadnienie uchwały I OPS 1/06, publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Zasada ta dla organów prawodawczych określa zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń mających miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm."*

Uzupełniając przywołać należy wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r. (sygn. akt II GSK 632/10), w którym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że: *"Kategoryczne sformułowanie (...wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia...) wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Należy bowiem pamiętać, iż obowiązek wprowadzenia vacatio legis do aktów normatywnych wynika z zasady: bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP."*

Organ nadzoru zauważa także, że w uzasadnieniu do badanej uchwały nie wskazano, jakie istotne wartości konstytucyjne, ważniejsze od zakazu retroakcji, uzasadniałyby wejście w życie badanej uchwały z mocą wsteczną. Zauważyć także należy, że wejście w życie rozporządzenia Ministra Edukacji w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2025, na które powołano się w uzasadnieniu do uchwały, miało miejsce w dniu 1 stycznia 2025 r. Badana uchwała została zatem podjęta niespełna 4 miesiące po rozpoczęciu obowiązywania wskazanego aktu normatywnego wprowadzającego nowe zasady finansowania zadań oświatowych. Rada Gminy winna zatem z odpowiednim wyprzedzeniem przystąpić do nowelizacji zasad udzielania dotacji, co umożliwiłoby dochowanie reguł w zakresie ustawowych terminów wejścia w życie aktów prawa miejscowego.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie tut. Kolegium, postanowienie o wejściu w życie uchwały z dniem 1 kwietnia 2025 r., podczas gdy badana uchwała została podjęta w dniu 31 marca 2025 r., a nadto została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego dopiero w dniu 24 kwietnia 2025 r., stanowi istotne naruszenie przywołanych wyżej przepisów. Zdaniem tut. Kolegium przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, może wywołać skutki prawne dopiero po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego.

Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zauważa, że zgodnie z przyjętym stanowiskiem wynikającym z orzecznictwa sądownoadministracyjnego, na skutek orzeczenia nieważności wadliwych zapisów badanej uchwały w zakresie terminu jej wejścia w życie, zastosowanie znajdują przepisy powszechnie obowiązujące, tj. art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Ponadto Kolegium tut. Izby stwierdza, że zarówno w części 3 załącznika nr 1 do niniejszej uchwały pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na rok” dla przedszkoli, jak i w części 3 załącznika nr 2 do niniejszej uchwały pn. „Wniosek o udzielenie dotacji na rok” dla szkół podstawowych, postanowiono o konieczności wskazania nazwy i numeru rachunku bankowego organu

prowadzącego, cyt. „3. Nazwa i numer rachunku organu prowadzącego właściwy do przekazania dotacji”, a następnie w opisie wiersza „(numer rachunku bankowego organu prowadzącego)”.

W tym miejscu Kolegium tut. Izby wskazuje, że na podstawie art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30 oraz 31 ust. 1, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły, branżowego centrum umiejętności lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy - Prawo oświatowe, lub zespołu szkół lub placówek (...).

Jak wynika z treści powołanego wyżej przepisu, dotacje winny być przekazywane na rachunek bankowy danej jednostki oświatowej, a nie na rachunek bankowy organu prowadzącego taką jednostkę.

Zatem zapisy uchwały zobowiązujące wnioskodawcę do wskazania nazwy i numeru rachunku organu prowadzącego, jako właściwego do przekazania dotacji, naruszają w istotny sposób ww. przepis art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium tut. Izby podziela tym samym pogląd prezentowany w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, zgodnie z którym: *za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102). W judykaturze za istotne naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności aktu, uznaje się takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, z dnia 8 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Gd 327/95) [wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 14 listopada 2019 r. (sygn. akt III SA/Gd 587/19)].*

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Jednocześnie Kolegium tut. Izby zwraca uwagę, że w pkt 6 załącznika nr 5 do badanej uchwały, stanowiącym wzór rozliczenia udzielonej dotacji, zamieszczono tabelę obejmującą *"Zestawienie wydatków poniesionych na bieżącą działalność szkoły/przedszkola, finansowanych z dotacji w okresie objętym rozliczeniem"*, nie uwzględniono pozycji, która umożliwiałaby rozliczenie innych wydatków bieżących niż przewidziane w art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a-b o finansowaniu zadań oświatowych. Z powyższego przepisu wynika, że dotacje mogą być wykorzystane na pokrycie wszystkich wydatków bieżących placówki wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki. Wyliczenie, o którym mowa w lit. a-b ww. przepisu ma charakter przykładowy, a zatem jednostki te mogą wykorzystać otrzymaną dotację także na inne wydatki bieżące.

Organ nadzoru wskazuje zatem na potrzebę doprecyzowania powyższego zestawienia, celem umożliwienia placówkom oświatowym wykazania wszystkich wydatków poniesionych zgodnie ze wskazanym przepisem ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku