

Uchwała nr 75/2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 13 grudnia 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Jordanów Śląski nr LII/280/2023
z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji w wysokości
wyższej niż określona w art. 21 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych

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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Jordanów Śląski nr LII/280/2023 z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji w wysokości wyższej niż określona w art. 21 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych — z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Jordanów Śląski nr LII/280/2023 z dnia 14 listopada 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji w wysokości wyższej niż określona w art. 21 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 23 listopada 2023 roku. Badana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego w dniu 23 listopada 2023 r. (poz. 6312).

W badanej uchwale Rada Gminy Jordanów Śląski zawarła następujące regulacje:

„§ 1. Dotacja dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, niespełniających warunków, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy, przysługuje na każdego ucznia w wysokości równej 66% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na niepełnosprawnego ucznia w kwocie nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Jordanów Śląski.

[...]

§ 3. Traci moc uchwała nr XLIV/243/2023 z dnia 29 marca 2023 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji w wysokości wyższej niż określona w art. 21 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 roku”.

Podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały stanowiły przepisy art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400), zwanej dalej „u.f.z.o.”.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 u.f.z.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, może wyrazić zgodę na udzielenie dotacji, o której mowa w: art. 15, art. 16 ust. 3, art. 17 ust. 3 i 5, art. 18 ust. 3, art. 19 ust. 3 i 5, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 3, art. 25 ust. 1, 2, 4 i 5, art. 26 ust. 1, 2, 5 i 8, art. 29 ust. 1 i 2, art. 30, art. 31 ust. 1 i 1a oraz art. 31a ust. 1 — w wysokości wyższej niż określona odpowiednio w art. 15, art. 16 ust. 3, art. 17 ust. 3 i 5, art. 18 ust. 3, art. 19 ust. 3 i 5, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 3, art. 25 ust. 1, 2, 4 i 5, art. 26 ust. 1, 2, 5 i 8, art. 29 ust. 1 i 2, art. 30, art. 31 ust. 1 i 1a oraz art. 31a ust. 1. W myśl art. 39 ust. 3 u.f.z.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w uchwale, o której mowa w ust. 1 i 2, ustala okres udzielania tej dotacji w wyższej wysokości. Art. 21 ust. 3 u.f.z.o. stanowi natomiast, że niepubliczna inna forma wychowania przedszkolnego niespełniająca warunków, o których mowa w ust. 1, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości równej 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana

na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.

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

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.), zwanej „u.s.g.”, stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (art. 42 u.s.g.). Odpowiednie regulacje w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461), zwana dalej „u.o.a.n.”.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.a.n. ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty prawne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane są w dziennikach urzędowych i wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni, a jeżeli ważny interes prawny 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 aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 u.o.a.n.).

W myśl natomiast art. 5 u.o.a.n. przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W praktyce sytuacja taka może wystąpić, co znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie i poglądach doktryny, w przypadku działania na korzyść podmiotu, którego akt prawa dotyczy, np. przyznawania mu praw, obniżania obciążeń podatkowych (wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt II FSK 1272/09; M. Paczocha, Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, „Finanse Komunalne” 2001, nr 5).

W przedmiocie tychże zasad wielokrotnie wypowiadał się w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny, krytycznie oceniając w ich kontekście retroaktywne działanie prawa i wyjątkowo jedynie dopuszczając odstępstwa (m.in. K 8/93, K 1/94, K 22/96, U 11/97, K 26/97, K 10/98). Na uwagę zasługuje zwłaszcza orzeczenie z dnia 29 stycznia 1992 r. (sygn. akt K 15/91), w którym Trybunał zajął stanowisko, że „zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż niewypowiedziana *expressis verbis* w Konstytucji RP, stanowi istotny składnik zasady zaufania obywateli do państwa, wywodzącej się z zasady demokratycznego państwa prawnego, proklamowanej przez Konstytucję RP. Ustawa działa z mocą wsteczną, kiedy początek jej stosowania pod względem czasowym ustalony został na moment wcześniejszy, aniżeli ustawa stała się obowiązująca (została nie tylko uchwalona, lecz także prawidłowo ogłoszona w organie publikacyjnym). Jej treścią jest zakaz nadawania mocy wstecznej, zwłaszcza przepisom normującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Uznając tę zasadę za podstawę porządku prawnego, Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza wszak dopuszczalności odstąpienia od tej zasady w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna, np. sprawiedliwości społecznej”.

W wyroku z dnia 25 września 2000 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (OTK 2000, nr 6, poz. 186, za: G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009).

W § 4 uchwały Rada Gminy określiła datę rozpoczęcia jej obowiązywania jako dzień 1 stycznia 2023 r., a więc przed upływem 14 dni od dnia jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jednocześnie nie ustaliła okresu udzielania tej dotacji w wyższej wysokości (art. 39 ust. 3 u.f.z.o.).

Rada Gminy Jordanów Śląski ustalając dotację dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, niespełniających warunków, o których mowa w art. 21 ust. 1 u.f.z.o., na każdego ucznia w wysokości równej 66% podstawowej kwoty dotacji obniżyła obowiązujący wskaźnik tej dotacji ustalony uchwałą Rady Gminy Jordanów Śląski nr XLIV/243/2023 z dnia 29 marca 2023 r. na poziomie 96%.

Pismem z dnia 1 grudnia 2023 r. (L.dz. 4940) Wójt Gminy Jordanów Śląski przekazał dodatkowe wyjaśnienia dotyczące podjętej uchwały. Poinformował Izbę, że „wskaźnik procentowy został zmniejszony

z 96 do 66%, natomiast realna wysokość dotacji przypadająca na jednego ucznia wzrosła z 516,21 zł do 520,88 zł”. Jednocześnie nie wskazał, jakie istotne wartości konstytucyjne, ważniejsze od zakazu retroakcji, uzasadniają nadanie mocy wstecznej przedmiotowej uchwale.

W ocenie Kolegium złożone wyjaśnienie nie uzasadnia nadania mocy wstecznej badanej uchwale, a tym samym nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Gminy Jordanów Śląski z możliwości wynikających z art. 5 u.o.a.n.. Kolegium Izby nie znajduje uzasadnienia do ustalenia terminu wejścia w życie uchwały innego niż wynikającego z przepisów art. 4 ust. 1 u.o.a.n., czyli po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia (chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy). Nie można zastosować w przedmiotowej sprawie przepisu art. 5 u.o.a.n., ponieważ — jak podkreśla się w orzecznictwie — wsteczna moc prawa może dotyczyć, co do zasady, ewentualnie tylko przyznania praw.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, ponieważ posiada generalny i abstrakcyjny charakter regulacji w niej zawartych, a zatem prawodawca winien zapewnić odpowiednią *vacatio legis*, co ma umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Jordanów Śląski 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