



UCHWAŁA NR 31/100/2024
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 25 października 2024 r.

w sprawie: Uchwały Nr VII/56/2024 Rady Gminy Bełchatów z dnia 19 września 2024 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Bełchatów przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

1/ Beata Kaczmarek	6/ Aneta Jakubczak
2/ Roman Drozdowski	7/ Joanna Pączek
3/ Anna Kaźmierczak	8/ Krzysztof Kozik
4/ Bogdan Łągwa	9/ Tomasz Jan Karwicki
5/ Łukasz Szczepanik	10/ Anna Adamczewska

Po rozpoznaniu w dniu 25 października 2024 r. Uchwały Nr VII/56/2024 Rady Gminy Bełchatów z dnia 19 września 2024 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Bełchatów przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 3 października 2024 r., działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325 oraz z 2024 r. poz. 1572)

uchwała, co następuje:

stwierdza **nieważność w części** uchwały Nr VII/56/2024 Rady Gminy Bełchatów z dnia 19 września 2024 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Bełchatów przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w zakresie:

- § 5 ust. 2;

- części § 6, tj.: „, i wchodzi w życie z mocą obowiązującą do dnia podjęcia”

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2029) w związku z art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024r. poz. 1530 ze zm.), polegającego na określeniu w § 5 ust. 2 uchwały wezwania do zwrotu dotacji jako elementu struktury wystąpienia pokontrolnego oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) i 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), polegającego na określeniu w § 6 uchwały - będącej aktem prawa miejscowego - daty jej wejścia w życie na dzień przypadający przed ogłoszeniem tego aktu w dzienniku urzędowym.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VII/56/2024 Rady Gminy Bełchatów z dnia 19 września 2024 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Bełchatów przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 3 października 2024 r. Kolegium Izby wszczęło postępowanie nadzorcze zawiadamiając o posiedzeniu w dniu 25 października 2024 r. przedstawicieli jednostki.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

Kolegium Izby wzięło pod uwagę zakres upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. W myśl przywołanego przepisu organ ten został upoważniony do ustalenia, w drodze uchwały, trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

W § 5 ust. 2 Uchwały Rada Gminy Bełchatów postanowiła, że: *„W przypadku stwierdzenia w toku kontroli wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub nieprawidłowości co do faktycznej liczby uczniów, wystąpienie pokontrolne zawiera wezwanie do zwrotu w całości lub części udzielonej dotacji”*. Kolegium Izby oceniając regulację ujętą § 5 ust. 2 Uchwały doszło do wniosku, że określenie wezwania do zwrotu dotacji jako elementu struktury wystąpienia pokontrolnego nie mieści się w ramach delegacji ustawowej wynikającej z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ani w uregulowaniach art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Kolegium Izby podkreśla, że protokół kontroli może zawierać wnioski dotyczące zwrotu dotacji, a także ewentualne zalecenia pokontrolne, jednakże nie stanowi prawnie wiążącego zobowiązania dla podmiotu kontrolowanego do zwrotu zakwestionowanej części dotacji. Kwoty dotacji podlegające zwrotowi są niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym wymienionymi w art. 60 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W przypadku braku zgody organu prowadzącego na ustalenia dokonane w protokole i niedokonania dobrowolnego zwrotu kwestionowanych kwot dotacji, organ dotujący powinien wszcząć postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji jako pobranej nienależnie bądź w nadmiernej wysokości albo wydatkowanej niezgodnie z przepisami. Jedynie ostateczna decyzja administracyjna nakłada na dotowanego obowiązek zwrotu dotacji i stanowi podstawę do egzekwowania przez Gminę zwrotu dotacji. Podobnie jak Kolegium Izby także Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że *„Wystąpienie pokontrolne kończy etap kontroli i w przypadku braku dobrowolnego zwrotu przez stronę dotacji, stanowić będzie podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania rozstrzygnięcia, które dopiero po wyczerpaniu środków zaskarżenia może być poddane kontroli sądu administracyjnego”* (postanowienie z dnia 13 lipca 2023 r., I GSK 656/23).

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 5 ust. 2 Uchwały.

Uchwała nr VII/56/2024 została przez Radę Gminy Bełchatów podjęta w dniu 19 września 2024 r., zaś opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego dnia 10 października 2024 r. pod pozycją 7967. W § 6 Uchwały postanowiono, że: „*Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od dnia podjęcia*”.

W ocenie Kolegium Izby zamieszczona w § 6 regulacja o treści „Uchwała (...) wchodzi w życie z mocą obowiązującą od dnia podjęcia” jest sprzeczna z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2002 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Badana uchwała określa tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Bełchatów, a zatem jest aktem prawa miejscowego. Uchwała rady gminy będąca aktem prawa miejscowego nie może wejść w życie z dniem podjęcia, a przepis końcowy aktu prawa miejscowego nie może zawierać postanowienia o jego wejściu w życie z dniem podjęcia. W systemie prawa polskiego akty normatywne, w tym akty prawa miejscowego, wchodzi w życie dopiero po ich ogłoszeniu, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Ogłaszanie aktów normatywnych odbywa się na zasadach i w trybie określonym w powołanej już ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, do której odsyła art. 88 ust. 2 Konstytucji RP. W art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalona została zasada, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Również w świetle tego przepisu nie jest dopuszczalne zawarcie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego postanowienia końcowego o wejściu jej w życie „z dniem podjęcia”, skoro wejście w życie jest uzależnione nie tylko od uprzedniego ogłoszenia aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, ale też od upływu co najmniej czternastodniowego okresu *vacatio legis*. Nawet w przypadkach, w których jest możliwe skrócenie lub pominięcie okresu *vacatio legis*, dzień wejścia w życie aktu normatywnego nie może być wcześniejszy niż dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym (zob. art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność także części drugiej § 6 Uchwały.

W konsekwencji stwierdzenia nieważności postanowienia końcowego uchwała Rady Gminy Bełchatów wchodzi w życie zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, czyli z dniem 25 października 2024 r.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Zastępca Prezesa RIO w Łodzi

Beata Kaczmarek