



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 26 czerwca 2025 r.

Poz. 2889

UCHWAŁA NR K.82.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 4 czerwca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały nr XIII/104/2025 Rady Miejskiej w Choszczynie z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Choszczno przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, a także trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność Uchwały nr XIII/104/2025 Rady Miejskiej w Choszczynie z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Choszczno przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, a także trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania – w części dotyczącej:
- 1) § 14 ust. 8,
 - 2) § 22 pkt 9 w zakresie wyrażenia „niezwłocznego”,
 - 3) § 32 w zakresie sformułowania „z mocą obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2025 r.”.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XIII/104/2025 Rady Miejskiej w Choszczynie z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Choszczno przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, a także trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 9 maja 2025, została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Wymieniona uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w związku z czym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym jednostka została powiadomiona ze wskazaniem terminu rozpoznania sprawy.

Kolegium ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 4 czerwca 2025 r. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczył przedstawiciel jednostki jak również nie skorzystano z prawa do złożenia wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała objęta niniejszym postępowaniem nadzorczym podjęta została na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przyznających organowi stanowiącemu gminy wyłączne prawo uchwalania aktów prawa miejscowego, a także na podstawie przepisu kompetencyjnego art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. 2025 poz. 439), upoważniającego i jednocześnie obligującego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania wymienionych w tym przepisie dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie uczniów, wychowanków i słuchaczy, na które przysługuje dotacja, a także terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Na mocy badanej uchwały w § 14 ust. 8 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Choszcznie postanowiła, że: „*Korekta rozliczenia złożona przez organ prowadzący podmiot po upływie terminu określonego w ust. 6 nie wywołuje skutków prawnych*”. Uregulowanie w uchwale - dotyczącej trybu udzielania i rozliczania dotacji - skutków złożenia korekty po terminie, w ocenie Kolegium Izby stanowi przekroczenie kompetencji określonych art. 38 ust.1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdyż organ stanowiący na podstawie tego przepisu jest uprawniony do regulowania czynności, których należy dokonać i terminów ich wykonania, nie zaś skutków prawnych ich dokonania lub niedokonania, które są normowane przepisami prawa. Jako przepis ogólny regulujący skutki nierozliczenia lub nieprawidłowego rozliczenia dotacji wskazać można art. 252 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym zwrotowi do budżetu podlegają dotacje w części niewykorzystanej w terminie oraz dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Przepisem szczególnym zaś jest art. 37 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych dotyczący skutków niezłożenia prawidłowego rozliczenia (korekty) dotacji. Z tego względu Kolegium stwierdziło nieważność § 14 ust. 8 przedmiotowej uchwały o treści: „Korekta rozliczenia złożona przez organ prowadzący podmiot po upływie terminu określonego w ust. 6 nie wywołuje skutków prawnych”.

Kolejne, dostrzeżone przez Kolegium istotne naruszenie prawa zawiera przepis § 22 pkt 9, w myśl którego kontrolujący posiadają uprawnienie do *żądania niezwłocznego przedstawienia do kontroli w siedzibie kontrolowanego podmiotu dokumentów i materiałów, także w przypadku, gdy niezbędne do przeprowadzenia kontroli dokumenty znajdują się poza siedzibą kontrolowanego podmiotu*. Zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, podmiot kontrolowany udostępnia dokumentację w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. W ocenie Kolegium wprowadzenie postanowieniem § 22 pkt 9 uchwały obowiązku niezwłocznego przedkładania, w toku kontroli, dokumentów żądanych przez kontrolującego stanowi istotne naruszenie w.w. przepisu prawa. W celu wyeliminowania w.w. naruszenia Kolegium stwierdziło nieważność § 22 pkt 9 uchwały w zakresie sformułowania: „*niezwłocznego*”.

Za istotne naruszenie prawa Kolegium uznało także postanowienia § 32 badanej uchwały organ stanowiący Gminy Choszczno postanowił, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2025 r.”. Oznacza to, że dla wyżej wymienionej uchwały ustalono podwójną datę wejścia w życie poprzez użycie synonimicznych (tożsamy) określeń: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od”. Biorąc pod uwagę, iż uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 5 maja 2025 r. (Poz. 2128), powyższe powoduje wątpliwość w jakim faktycznie terminie uchwała weszła w życie. W ocenie Kolegium Izby, zapis uchwały będącej przedmiotem badania nadzorczego, dotyczący wejścia w życie

został zredagowany więc w sposób wadliwy, ponieważ zawiera dwie normy nawzajem się wykluczające. Jedna, która oznacza wejście w życie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia” i druga, która określa jej „moc obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2025 r.”. Zdaniem Kolegium wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określönemu aktowi normatywnemu.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2019 poz. 1461 z późn. zm.) *akty prawa miejscowego stanowione przez organ samorządu, a takimi aktami są m.in. uchwały mające charakter prawa miejscowego, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Wyjątkiem od zasad wynikających z art. 4 cyt. ustawy jest przepis art. 5 ww. ustawy, który dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego. W przypadku badanej uchwały, w ocenie Kolegium, nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Miejską w Choszcznie z możliwości wynikających z art. 5 cyt. ustawy. Kolegium Izby wskazuje, iż zasada niedziałania prawa wstecz była już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się, iż odstępianie od zasady *lex retro non agit* 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. Kontekście zasad demokratycznego państwa prawnego wsteczna moc prawa może zatem dotyczyć przede wszystkim przyznania praw, wykluczyć natomiast należy możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków. W ocenie Kolegium nie wystąpiły okoliczności szczególne, które wymagały nadania podejmowanej uchwale mocy wstecznej, badana uchwała reguluje bowiem zarówno prawa, jak i obowiązki w zakresie trybu udzielania i rozliczania dotacji. Trybunał Konstytucyjny (publikacja: OTK 1995, Nr 2, poz. 12) orzekł, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określönemu aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawnego. Wobec istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych Kolegium Izby stwierdziło nieważność zapisu § 32 badanej uchwały w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2025 r.”.

Jednocześnie zdaniem Kolegium nie zachodzą w przedmiotowym przypadku przesłanki stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości, ze względu na możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego tylko zakwestionowanej jej części, bez uszczerbku dla treści uchwały w pozostałym zakresie.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski