



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 14 marca 2017 r.

Poz. 1275

UCHWAŁA NR 7/36/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 16 lutego 2017 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

1/ Beata Kaczmarek	9/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska
2/ Ewa Śpionek	10/ Bogusław Wenus
3/ Iwona Kopczyńska	11/ Grażyna Kos
4/ Anna Kaźmierczak	12/ Barbara Polowczyk
5/ Bogdan Łągwa	13/ Paweł Dobrzyński
6/ Paweł Jaśkiewicz	14/ Roman Drozdowski
7/ Łukasz Szczepanik	15/ Tomasz Jan Karwicki
8/ Józefa Lucyna Michejda	

Po rozpatrzeniu w dniu 16 lutego 2017 roku Uchwały Nr XXXV/202/16 Rady Miejskiej w Ozorkowie z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 17 stycznia 2017 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t.: Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność w części Uchwały Nr XXXV/202/16 Rady Miejskiej w Ozorkowie z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, tj. § 12 ust. 1 w zakresie słów: „z zastrzeżeniem ust. 3”, § 12 ust 3, § 13 oraz § 23 w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 roku”, z powodu sprzeczności z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (j.t.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, ze zm.) oraz art. 4 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t.: z 2016 r. poz. 296, ze zm.).

Uzasadnienie

W dniu 17 stycznia 2017 roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi doręczono Uchwałę Nr XXXV/202/16 Rady Miejskiej w Ozorkowie z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji (zwaną dalej Uchwałą). Kolegium Izby rozpatrzyło Uchwałę w dniu 16 lutego 2017 roku, zapraszając na posiedzenie przedstawicieli Miasta.

W toku badania Uchwały, Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

Regulacje badanej Uchwały odnoszą się do niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolami specjalnymi (o których mowa w art. 90 ust. 1b i 2 b ustawy) oraz niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego (o których mowa w art. 90 ust. 1c i 2d ustawy).

Kompetencje Rady Miejskiej w Ozorkowie do stanowienia treści badanej Uchwały wynikają z przepisów art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (zwaną dalej „ustawą”). Zgodnie z tym przepisem, Rada winna uregulować w drodze uchwały tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. W uchwale tej organ stanowiący uwzględni w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

W § 12 ust. 3 Uchwały postanowiono, że „W miesiącach wakacyjnych (lipiec, sierpień) liczba uczniów/dzieci uprawnionych do dotacji w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego obejmuje stan wykazany w informacji w czerwcu.”. Przepisy art. 90 ust. 1b, 1c, 2 b i 2d ustawy stanowią, że dotacja przysługuje na każdego ucznia/dziecko (zwanego dalej „uczniem”). Dane zawarte w informacji miesięcznej o faktycznej liczbie uczniów, stanowią podstawę obliczania dotacji i winny pozostawać w zgodzie z przepisami ustawowymi. Natomiast postanowienia w § 12 ust. 3 Uchwały, w zakresie danych o faktycznej liczbie uczniów, które miałyby wykazywać osoby prowadzące przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego, w miesiącach lipiec - sierpień danego roku, pozostają w sprzeczności z zasadą ustawową. Z powołanych przepisów ustawy w sposób nie budzący wątpliwości wynika, że dotacja przysługuje na każdego ucznia i stanowi element niezbędny do obliczenia wysokości dotacji udzielanej w danym miesiącu. Zatem przyjęcie w badanej Uchwale, że w miesiącach wakacyjnych (lipiec, sierpień) liczba uczniów - jak wskazano w Uchwale „uprawnionych do dotacji” - obejmuje faktyczną liczbę wykazaną w informacji na pierwszy dzień miesiąca czerwca, jest wadliwa i wykracza poza zakres kompetencji Rady, o którym mowa w art. 90 ust. 4 ustawy. Część postanowienia § 12 ust. 1 badanej Uchwały odwołuje się do uznanego jako sprzeczny z prawem § 12 ust. 3 Uchwały. Z uwagi na powyższe, zachodziła konieczność stwierdzenia nieważności, wskazanego w sentencji niniejszej uchwały części zapisu § 12 ust. 1 Uchwały.

Zgodnie art. 90 ust. 3c ustawy, dotacje przekazywane są na rachunek bankowy przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że za grudzień dotacja jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. W § 13 Uchwały postanowiono, że „Dotacje o których mowa w § 6-9 przekazywane są na rachunek bankowy niepublicznej placówki oświatowej w 12 częściach w terminie do 20 dnia miesiąca, z tym że za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia”. Zdaniem Kolegium, dyspozycja § 13 Uchwały jest wadliwa, bowiem, odnosi się jedynie do dotacji dla uczniów niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolami specjalnymi, o których mowa w art. 90 ust. 2 b ustawy oraz niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 90 ust. 2d ustawy. Tym samym, Rada w sposób nieuprawniony ograniczyła zasadę przekazywania dotacji, bowiem nie objęła nią uczniów części podmiotów, do których kierowane są regulacje Uchwały, tj. tych, o których mowa w art. 90 ust. 1b i 1c ustawy. W § 13 Uchwały postanowiono również, że dotacje będą przekazywane do 20 dnia miesiąca. Zdaniem Kolegium, uprawnienie dla Rady wynikające z przepisu art. 90 ust. 4 ustawy, nie obejmuje swym zakresem możliwości wprowadzenia w Uchwale regulacji odnoszącej się do terminów przekazywania dotacji. Zatem w ocenie Kolegium, przepisem § 13 Uchwały, Rada wykroczyła poza zakres kompetencji wynikający z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przedmiotowa Uchwała jest aktem prawa miejscowego. Ma charakter generalny, gdyż nie wskazuje adresata normy z nazwy, lecz poprzez wskazanie jego cech. Ma również charakter abstrakcyjny, bowiem nie ma jednorazowego zastosowania, lecz odnosi się do zachowań powtarzalnych. Uchwała jest aktem normatywnym, nakładającym określone uprawnienia i obowiązki na adresatów norm prawnych w niej zawartych. W § 23 Uchwały postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 roku”. Z przytoczonego zapisu jednoznacznie wynika, że Uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, koniecznym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, a zarazem warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań zawartych w akcie normatywnym jest ich ogłoszenie. Celem wprowadzenia tej regulacji była realizacja zasady, iż w demokratycznym państwie prawnym prawo jest jawne, a więc dostępne każdemu zainteresowanemu, co może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zostanie ono należycie ogłoszone. Stosownie do art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t.: z 2016 r. poz. 296, ze zm.). W myśl art. 4 tej 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 (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych – 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 (ust. 2). Ustalając w art. 4 termin wejścia w życie aktu normatywnego ustawodawca nie tylko określił minimalny okres, jaki powinien upłynąć od momentu ogłoszenia aktu do momentu jego wejścia w życie, ale także wprowadził nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia, co jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Wyjątkiem od zasady wyrażonej w art. 4 jest przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W takim przypadku jednakże bezwzględnym obowiązkiem organów korzystających z instytucji wynikającej z art. 5 powołanej ustawy, jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu prawa miejscowego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (*por. wyrok z dnia 16 lutego 2016 r. WSA w Warszawie, sygn. III SA/Wa 1390/15, wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r. WSA w Kielcach, sygn. I SA/Ke 109/12*). Nadając badanej Uchwale wsteczną moc obowiązującą, Rada nie wskazała, że pomimo działania wstecz, Uchwała ta będzie realizowała zasady demokratycznego państwa prawnego. Brak uzasadnienia spełnienia tego warunku skutkuje uznaniem przez Kolegium Izby, że Uchwała pozostaje w sprzeczności z art. 4 i 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

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