



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 września 2016 r.

Poz. 8035

UCHWAŁA NR 15.145.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 5 lipca 2016 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XVII/143/2015 Rady Miasta Sulejówek z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) oraz 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje

§ 1. Orzeka o nieważności § 2 ust. 3, § 4 ust. 5, § 6 ust. 1 oraz § 9 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 r.” uchwały Nr XVII/143/2015 Rady Miasta Sulejówek z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 poz. 1484 ze zm.), art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 80 ust. 3, 3c i 4 oraz art. 90 ust. 3c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 2156).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Miastu Sulejówek skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

Uzasadnienie

W dniu 20 czerwca 2016 roku, a więc z naruszeniem terminu określonego art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XVII/143/2015 Rady Miasta Sulejówek z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania. Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przedmiotowa uchwała podlega nadzorowi Izby.

Badając ww. uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło, co następuje:

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miasta Sulejówek wskazała m.in. art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którymi organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, między innymi dla szkół i przedszkoli publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego, szkół i przedszkoli niepublicznych oraz osób prowadzących wychowanie przedszkolne w publicznej i niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego.

1. W § 9 badanej uchwały Rada Miasta Sulejówek postanowiła, cyt.: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, **z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 r.**”

Bezsporne jest, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 cyt. ustawy o samorządzie gminnym. Ma bowiem charakter normatywny i generalny oraz jest adresowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie zasada konstytucyjna, dotycząca obowiązywania prawa, wynikająca z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych.

Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 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 kolei art. 5 ww. ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r., (sygn. II FSK 1272/09) podkreślił, że "Zakaz retroaktywności stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego, a jego podważanie przez organ państwa uznać należy za zachowanie wysoce naganne". Ponadto wskazał, że „**(...) wsteczna moc prawna może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw**". Sąd wykluczył natomiast "**(...) możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków**". **Przedmiotowa uchwała określa m.in. obowiązki beneficjenta w zakresie rozliczania dotacji.**

Ponadto Kolegium Izby zauważa, iż przepis art. 34 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 357), który wszedł w życie 31 marca 2015 r. wyznaczył jednostkom samorządu terytorialnego 9 miesięczne vacatio legis dla podjęcia uchwał w przedmiotowej sprawie. W związku z powyższym w ocenie organu nadzoru badana uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego winna podlegać regułom publikacji i wejścia w życie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zatem określenie w treści uchwały podjętej w dniu 17 grudnia 2015 r. i ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym w dniu 14 stycznia 2016 r. (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z dnia 14 stycznia 2016 r. poz. 405), **iż ma ona moc obowiązującą od dnia 1 stycznia 2016 r.**, tj. przed upływem 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku

Urzędowym Województwa Mazowieckiego w istotny sposób narusza przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

2. W § 2 ust. 3 uchwały zawarto regulacje dotyczące wysokości dotacji dla szkół publicznych. Jednakże są one sprzeczne z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Rada postanowiła bowiem, że publiczna szkoła otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu Miasta w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Miasto. Natomiast zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty szkoły publiczne powinny otrzymać z budżetu Miasta Sulejówek na każdego ucznia dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Miasto, lecz pomniejszonym o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3 tej ustawy.

3. W § 4 ust. 5 Rada wskazała, iż cyt.:

„**Miesięczna kwota dotacji** obliczana jest na podstawie informacji, o której mowa w ust. 3 i wypłacana do ostatniego dnia miesiąca na rachunek bankowy placówki wskazany we wniosku, o którym mowa w § 4 ust. 1. Część dotacji za miesiąc grudzień przekazywana jest w terminie do dnia 15 grudnia”.

W ocenie Kolegium Izby, popartej orzecznictwem sądowym (np. wyrok SN z dnia 26 marca 2015 r. sygn. akt V CSK 376/14) brak jest kompetencji Rady do takiej nieuprawnionej modyfikacji ustawowych regulacji.

Przepisy ustawy o systemie oświaty, tj. art. 80 i art. 90 stanowią o uprawnieniach wymienionych w nich podmiotów do otrzymywania „dotacji” z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, natomiast zgodnie z art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego są przekazywane na rachunek bankowy ww. podmiotów w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia.

Jak wskazał Sąd Najwyższy w cyt. wyroku „Świadczenie gminy w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest **świadczeniem jednorazowym**, którego wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu, zaś jego zaliczkowe wypłacanie w dwunastu częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c u.s.o., jest tylko sposobem spełnienia tego świadczenia ... „Zaliczki nie mają charakteru samodzielnego świadczenia lecz są częścią jednego większego świadczenia.”

4. W § 6 uchwały określony został tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

W myśl postanowień zawartych w ust. 1 ww. przepisu „dotującemu przysługuje prawo kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji zgodnie z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty”, a więc wyłącznie dotowanych placówek niepublicznych.

Porównując tytuł badanej uchwały, powołane podstawy prawne jej podjęcia z cytowanym przepisem, a także regulacje zawarte w treści uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, iż Rada Miasta Sulejówek nie określiła trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji dla placówek publicznych i tym samym nie wypełniła wymogu wynikającego z cyt. wyżej art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając na uwadze, że badana uchwała w części w sposób istotny narusza prawo, Kolegium orzekło jak w sentencji.