



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 21 lutego 2017 r.

Poz. 714

### UCHWAŁA NR 030/G248/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 2 lutego 2017 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 78b ust. 1, art. 90 ust. 2b w zw. z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.) oraz § 44 ust. 1 i § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXII/145/2016 Rady Gminy Morzeszczyn z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr X/51/2015 Rady Gminy Morzeszczyn z dnia 2 września 2015 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Morzeszczyn oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

orzeka nieważność:

1) § 1 badanej uchwały w zakresie słów: „§ 2.1. Dotacje z budżetu Gminy Morzeszczyn przysługują przedszkolom niepublicznym, na każdego wychowanka w wysokości 80% wydatków bieżących ponoszonych w publicznych przedszkolach w gminie, która jest gminą najbliższą Gminie Morzeszczyn w rozumieniu art. 78a ustawy w przeliczeniu na jednego wychowanka, z tym że na wychowanka niepełnosprawnego w wysokości przewidzianej na niepełnosprawnego wychowanka przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Morzeszczyn”;

2) § 3 badanej uchwały w zakresie słów: (...) „z mocą obowiązywania od 1.01.2017 roku”.

### UZASADNIENIE

W dniu 5 stycznia 2017 r., do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXII/145/2016 Rady Gminy Morzeszczyn z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr X/51/2015 Rady Gminy Morzeszczyn z dnia 2 września 2015 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Morzeszczyn oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Badając w dniu 2 lutego 2017 r. powyższą uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Morzeszczyn postanowiła, że: „W uchwale Nr X/5/2015 Rady Gminy Morzeszczyn z dnia 2 września 2015 roku ze zmianami § 2 otrzymuje brzmienie: „§ 2.1. Dotacje z budżetu Gminy Morzeszczyn przysługują przedszkolom niepublicznym, na każdego wychowanka w wysokości 80% wydatków bieżących ponoszonych w publicznych przedszkolach w gminie, która jest gminą najbliższą Gminie Morzeszczyn w rozumieniu art. 78a ustawy w przeliczeniu na jednego

wychowanka, z tym że na wychowanka niepełnosprawnego w wysokości przewidzianej na niepełnosprawnego wychowanka przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Morzeszczyn.”.

Po dokonanej nowelizacji ustawy o systemie oświaty, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2017 r. przepis art. 90 ust. 2b otrzymał następujące brzmienie: niepubliczne przedszkola niebędące przedszkolami specjalnymi, niespełniające warunków, o których mowa w ust. 1b, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, w którym zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie przekraczają wartości 50% jego zaplanowanych wydatków bieżących, niebędącego przedszkolem specjalnym, kwotę dotacji określa się w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.

Zdaniem Kolegium tut. Izby podstawą obliczania dotacji należnej dla przedszkoli niepublicznych spełniających warunki z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty jest od 1 stycznia 2017 roku już nie kwota wydatków bieżących ponoszonych w publicznych przedszkolach w gminie, która jest gminą najbliższą Gminie Morzeszczyn w rozumieniu art. 78a ustawy w przeliczeniu na jednego wychowanka, z tym że na wychowanka niepełnosprawnego w wysokości przewidzianej na niepełnosprawnego wychowanka przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Morzeszczyn, lecz podstawowa kwota dotacji, o której mowa w art. 78b ust. 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym tej ustawie z dniem 1 stycznia 2017 roku.

Zatem w ocenie Kolegium tut. Izby, w tym zakresie, podstawę ustalenia dotacji należnej powinna stanowić podstawowa kwota dotacji, o której mowa w art. 78b ust. 1 ustawy o systemie oświaty, który stanowi: ilekroć w niniejszym rozdziale jest mowa o podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, należy przez to rozumieć kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na prowadzenie przez gminę przedszkoli, z wyłączeniem przedszkoli specjalnych i przedszkoli, w których zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekraczają wartość 50% ich zaplanowanych wydatków bieżących, pomniejszych o:

1) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,

2) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,

3) sumę iloczynów odpowiednich kwot przewidzianych w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych w przedszkolach, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 71b ust. 3, wydane ze względu na odpowiednie rodzaje niepełnosprawności, oraz statystycznej liczby tych uczniów w tych przedszkolach,

4) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na prowadzenie tych przedszkoli,

5) iloczyn kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w przedszkolu, posiadające opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, o której mowa w art. 71b ust. 3 i 3a, oraz statystycznej liczby tych dzieci w tych przedszkolach,

6) iloczyn kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolach, posiadającego orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o którym mowa w art. 71b ust. 3, oraz statystycznej liczby uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w tych przedszkolach,

7) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące na programy, o których mowa w art. 90u, w tych przedszkolach

- i podzielonych przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach, pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych w tych przedszkolach, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 71b ust. 3, wydane ze względu na odpowiednie rodzaje niepełnosprawności.

W następstwie powyższego doszło również do naruszenia przez Radę Gminy art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że: organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając 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. Tym samym, w ocenie Kolegium tut. Izby, Rada Gminy Morzeszczyn w powyższym zakresie przekroczyła swoje kompetencje określone w wyżej przywołanych przepisach, albowiem nie wynikają z nich upoważnienia do ustalania lub doprecyzowania ustawowo określonych podstaw dotacji.

Kolegium tut. Izby zwraca również uwagę na zapis § 3 badanej uchwały, w którym Rada Gminy Morzeszczyn postanowiła, że: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z mocą obowiązywania od 1.01. 2017 roku.*”

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższy zapis § 3 badanej uchwały w sposób istotny narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. 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.

Zdaniem Kolegium tut. Izby brak jest uzasadnienia do nadania badanej uchwale mocy wcześniej obowiązującej, niż dopuszcza to przywołana wcześniej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, 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 (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Na kategoryczny charakter przepisu art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca też uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 roku sygn. akt II GSK 632/10. Sąd stwierdził w nim, że przepis ten ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie przypomniał, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto ww. Sąd zwrócił uwagę, że uchwały jednostek samorządu terytorialnego mają charakter lokalny, zatem nie można ich uzasadniać ważnym interesem państwa, stanowiącym przesłankę skrócenia terminu wejścia w życie aktu normatywnego, wskazaną w art. 4 ust. 2 ustawy.

Z cytowanych wyżej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

W ocenie Kolegium tut. Izby w przypadku wszystkich aktów normatywnych prawodawca powinien ustanowić *vacatio legis* odpowiednie do ich treści i charakteru. Obowiązek zachowania odpowiedniego *vacatio legis* ma bowiem umożliwić zarówno zaznajomienie się z nowym prawem, jak

i dokonanie odpowiednich działań adaptacyjnych, w tym także chroniących adresata normy przed pogorszeniem jego sytuacji.

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. Wyjątku tego nie można jednak interpretować rozszerzająco.

W przypadku badanej uchwały, w ocenie Kolegium tut. Izby, nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Gminy Morzeszczyn z możliwości wynikających z art. 5 cyt. ustawy. Mogła ona bowiem, jeśli taką miała intencję, podjąć uchwałę w przedmiotowej sprawie w terminie wcześniejszym.

Ponadto naruszono postanowienia § 44 ust. 1 i § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z uwagi na to, że § 4 badanej uchwały zawiera dwie wykluczające się normy prawne.

Zgodnie z treścią § 44 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” ustawy wchodzi w życie w całości w jednym terminie, a § 45 ust. 1 określa brzmienie przepisów o wejściu w życie ustawy. Postanowienia te, zgodnie z § 143 w/w załącznika do rozporządzenia, mają zastosowanie do uchwał jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK 1995, nr 2, poz. 12) orzekł, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określone aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawnego.

Z powyższego wynika, że uchwała nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście w życie uchwały.

Z uwagi na powyższe Kolegium tut. Izby uznało w części zapisy § 1 i § 3 badanej uchwały za obarczone wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Gdańsku

**Luiza Budner-Iwanicka**