



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 28 marca 2017 r.

Poz. 1079

### UCHWAŁA NR 046/G123/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 16 lutego 2017 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i 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, 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 w wyniku badania uchwały Nr XXVIII/8/2016 Rady Miasta Pucka z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych na terenie Gminy Miasta Puck, prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania

orzeka nieważność:

1. § 4 badanej uchwały w zakresie słów: „(.....), z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r”,
2. § 5 ust. 2 i § 6 ust. 2 załącznika do badanej uchwały.

### UZASADNIENIE

W dniu 4 lutego 2017 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła, przekazana według właściwości rzeczowej przez Wojewodę Pomorskiego, uchwała Nr XXVIII/8/2016 Rady Miasta Pucka z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych na terenie Gminy Miasta Puck, prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, zaś w dniu 16 lutego 2017 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wykazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz ustawą o systemie oświaty.

W § 4 badanej uchwały Rada Miasta Puck postanowiła, że: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r.*”.

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższy zapis § 4 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 kategorię charakteru 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. Należy w tym miejscu dodać, że jak wynika z uzasadnienia do uchwały, Rada Miasta zadecydowała o obniżeniu wysokości dofinansowania niepublicznych przedszkoli z 80% do 75%, nastąpiło zatem faktyczne pogorszenie sytuacji adresatów podejmowanej uchwały. Dotację w wysokości 80% przewidywał bowiem § 4 ust. 2 Uchwały Nr XIX/8/2016 Rady Miasta Puck z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych na terenie Gminy Miasta Puck prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, uchylonej z dniem 31 grudnia 2016 r. zgodnie z § 2 badanej uchwały.

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 Miasta Pucka 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” uchwały wchodzi w życie w całości w jednym terminie, a § 45 ust. 1 określa brzmienie przepisów o wejściu w życie uchwały. 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 określonymu 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.

W § 5 ust. 2 załącznika do badanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że: „Przedszkola niepubliczne otrzymują na każdego wychowanka, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, dotację w wysokości równej 75% wydatków bieżących ponoszonych przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego w przeliczeniu na jednego wychowanka.”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby podstawą obliczania dotacji należnej dla przedszkoli niepublicznych spełniających warunki z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty jest od dnia 1 stycznia 2017 roku już nie kwota „wydatków bieżących ponoszonych przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego w przeliczeniu na jednego wychowanka”, 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, pomniejszonych 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 Miasta 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 Miasta Puck 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.

Jak ustalono również, w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały określając podstawę naliczania dotacji Rada Miasta uchwaliała, że:

„2. W odniesieniu do stawek dotacji, o których mowa w § 5 ust. 3, 4 i 5 do czasu uzyskania informacji o ostatecznych kwotach części oświatowej subwencji ogólnej przekazanej Gminie Miasta Puck i podania stawek przewidzianych na 1 ucznia lub wychowanka dotacje są wypłacane wg stawek z poprzedniego roku budżetowego.”.

Powyższy zapis badanej uchwały wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Z przepisu tego wynikają kompetencje dla organu stanowiącego jednostki samorządu

terytorialnego, którego zadaniem jest ustalenie trybu i zakresu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, przy uwzględnieniu w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji.

Zgodnie z przywołaną ustawą o systemie oświaty Rada Miasta Puck jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielenia i rozliczenia dotacji w formie uchwały. Uchwała ta powinna być zgodna z regulacjami ustawowymi, ponieważ w przypadku przekroczenia upoważnień ustawowych pozostaje ona w sprzeczności z art. 94 Konstytucji RP, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz przede wszystkim w granicach upoważnień ustawowych.

Jak natomiast wynika z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty: *Szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego (...)* Przepis art. 90 ust. 2b ww. ustawy stanowi zaś, że: *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 ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy (...)*. Podobnie w art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty ustalono, że: *Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego niespełniającej warunków, o których mowa w ust. 1 ba, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy (...)*.

Przepisy ustawy o systemie oświaty w sposób jasny określają zasady wypłacania dotacji, a zatem brak jest podstaw do ustalania odmiennych reguł w tym zakresie.

W związku z powyższym, w ocenie tut. Kolegium, nie jest zgodne z prawem, aby przy obliczaniu i przekazywaniu dotacji na rok bieżący, gmina posługiwała się kwotami dotacji właściwymi dla roku poprzedniego. Zapisy takie wykraczają poza kompetencje prawotwórcze organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określone w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a zarazem brak jest w obecnym stanie prawnym odpowiedniego przepisu stanowiącego podstawę do posługiwania się przez jednostkę samorządu terytorialnego, przy obliczaniu dotacji na rok bieżący, podstawami obliczania właściwymi dla roku poprzedniego.

Zdaniem Kolegium tutejszej Izby przepis ustanawiający upoważnienie dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, w drodze wykładni celowościowej. Podobne stanowisko w przedmiotowej sprawie wyrażone zostało również przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w uchwale z dnia 17 lipca 2013 r. znak sprawy: nr KI-43-140/46/13 oraz w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 4 lipca 2012 r. Nr 0102-154/12.

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**