



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 września 2015 r.

Poz. 5124

UCHWAŁA NR 16/949/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 19 sierpnia 2015 r.

Na podstawie 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 (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

postanowień uchwały Nr XV/146/VII/2015 Rady Miasta Poznania z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji, z powodu naruszenia przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572, z późn. zm.), w części dotyczącej:

- w § 5 ust. 6 wyrażenia „danego rodzaju”,
- § 7 ust. 5.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Poznania - powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 ust. 11 w związku z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz tryb i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 19 sierpnia 2015 roku. Na posiedzeniu Kolegium Izby stawili się: Pani Wanda Musioł – Zastępca Dyrektora Wydziału Oświaty Urzędu Miasta Poznania oraz Pani Anna Rudawska – Kierownik Oddziału Szkół i Placówek Niesamorządowych Wydziału Oświaty Urzędu Miasta Poznania.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowią, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio: w ust. 2-3b art. 80, w ust. 1a-1c i 2-3b art. 90, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Z § 1 uchwały wynika, że reguluje ona tryb udzielania i rozliczania dotacji, podstawę obliczenia dotacji, zakres danych, jakie mają być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonej dla szkół i placówek niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ na terenie miasta Poznania.

Rada Miasta Poznania postanowiła w § 5 ust. 6 uchwały, że „*Organ prowadzący niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego otrzymuje dotację na każdego ucznia w wysokości 40% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych danego rodzaju prowadzonych przez Miasto Poznań w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto Poznań.*”.

Stosownie do przepisów art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty „Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40 % **wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę**, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.

Kolegium Izby wskazuje, że w ustawie o systemie oświaty nie występuje pojęcie „rodzaju” w odniesieniu do przedszkoli. Pojęcie to ustawodawca stosuje natomiast w przypadku szkół i placówek. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może modyfikować przepisów ustawowych. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02) wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności wyrażenia „*danego rodzaju*” w § 5 ust. 6 badanej uchwały.

Określając tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji, Rada Miasta Poznania postanowiła w § 7 ust. 5 uchwały, iż „*Szkoła / placówka zapewnia kontrolującym warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli, a w szczególności:*

- 1) *udostępnia pomieszczenie do przeprowadzenia kontroli;*
- 2) *udziela informacji i wyjaśnień w terminie wskazanym przez kontrolujących;*
- 3) *umożliwia sporządzanie niezbędnej dla przeprowadzenia kontroli kopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów i poświadcza je za zgodność z oryginałem.*”.

W ocenie Kolegium Izby regulacje dotyczące nałożenia na szkoły / placówki obowiązków w zakresie zapewnienia kontrolującym warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli nie mieszczą się w pojęciach „tryb” i „zakres” kontroli. Zatem stanowienie w zakresie odnoszącym się do tych czynności nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych radzie gminy w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności postanowień § 7 ust. 5 badanej uchwały.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że nieprawidłowe jest zamienne stosowanie w uchwale pojęć „przewidzianych”, „ponoszonych” i „ustalonych w budżecie” w odniesieniu do wydatków bieżących stanowiących podstawę ustalania wysokości dotacji:

- w § 5 ust. 1-3 przywołano „wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia”, podczas gdy przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty odnosi się do wydatków „ustalonych w budżecie”,
- w przywołanym wyżej § 5 ust. 6 uchwały odniesiono się do „wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia”, podczas gdy przepis art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty odnosi się do wydatków „ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym”,
- w § 5 ust. 8 uchwały postanowiono, że „Niepubliczna szkoła z uprawnieniami szkoły publicznej, w której uczeń nie spełnia obowiązku szkolnego lub nauki, otrzymuje na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, który potwierdził uczestnictwo na zajęciach własnoręcznym podpisem, dotację w wysokości 50% wydatków bieżących **ponoszonych** w szkołach publicznych danego typu i rodzaju, prowadzonych przez Miasto Poznań, w przeliczeniu na jednego ucznia (...)”, podczas gdy przepis art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty odnosi się do wydatków „ustalonych w budżecie”.

Kolegium Izby wskazuje, że akt prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych. Uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy prawa miejscowego muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Uchwała rady podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, będąca aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.) 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 myśl art. 5 ustawy przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Rada Miasta Poznania w § 10 uchwały zamieściła postanowienie o treści: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2015 r.”.

Zatem Rada ustaliła dwa terminy (daty) wejścia w życie tego aktu prawa miejscowego: pierwszy, który nakazuje stosować zapisy uchwały od dnia następującego po upływie 14 dni od publikacji w dzienniku urzędowym, drugi, zgodnie z którym stosowanie przepisów uchwały winno nastąpić od dnia 1 września 2015 r.

Analiza art. 4 ust 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Termin ten ma charakter terminu minimalnego, a gminny prawodawca ma możliwość ustalenia późniejszego terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Możliwe jest też – o czym stanowi wskazywany wcześniej art. 5 ustawy – nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, pod warunkiem, że nie prowadzi to do naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego. W wyroku z dnia 25 września 2000 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że działanie prawa wstecz jest dopuszczalne (nie narusza art. 2 Konstytucji), o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną adresatów danej normy prawnej (K 26/99, OTK 2000, nr 6, poz. 186).

Podkreślenia jednak wymaga, że nie powinny być ustalane dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym ukształtował się pogląd, że pojęcia "wejście w życie" i "moc obowiązująca" nie mają rozbieżnych zakresów. Pojęcia te są tożsame znaczeniowo i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 marca 2014 r. sygn. akt I SA/Go 51/14; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt K 5/98).

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska