



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 listopada 2015 r.

Poz. 6369

UCHWAŁA NR 21/1128/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 października 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 2015 r. poz. 1515) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

postanowień uchwały Nr IX/133/2015 Rady Miejskiej we Wrześni z dnia 17 września 2015 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, w części obejmującej:

- w § 5 ust. 1 wyrażenie *danego rodzaju*,
- w § 7 ust. 6 lit. e wyrażenie *jak również wzywania i przesłuchiwanie świadków, korzystania z pomocy biegłych*

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.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska we Wrześni - powołując się na przepisy 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 wykorzystania 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 i Gminy Września o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 21 października 2015 roku.

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 treści postanowień 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 i Gminy Września.

Rada Miejska we Wrześni postanowiła w § 5 ust. 1 uchwały, że *Niepubliczne przedszkole otrzymuje dotację na każdego ucznia w wysokości 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących, ponoszonych na uczniów w przedszkolach publicznych danego rodzaju prowadzonych przez Miasto i Gminę Września 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 ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący.*

Stosownie do przepisów art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty „Dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1 b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% **ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę** 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 wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.”

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. 1 badanej uchwały.

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska określiła prawa kontrolującego, w tym w postanowieniu § 7 ust. 6 lit. e uchwały ustaliła, że *Kontrolujący ma prawa do: przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności jak również wzywania i przesłuchiwania świadków, korzystania z pomocy biegłych.*

Instytucja dowodu z zeznań świadka oraz opinii biegłych zastrzeżona została do postępowań karnych, cywilnych i administracyjnych, a zastosowanie tego źródła dowodowego oraz zasady i tryb przyjmowania tego rodzaju dowodów, ma umocowanie w przepisach ustawowych. Ustawy uprawniające do przyjmowania dowodów z zeznań świadka regulują również prawa i obowiązki świadków w prowadzonych postępowaniach.

Przyznanie kontrolującym w toku czynności kontrolnych uprawnień do przesłuchań świadków oraz korzystania z opinii biegłych w zakresie określonym postanowieniem art. 7 ust. 6 lit. e uchwały w ocenie Kolegium nie znajduje umocowania w delegacji ustawowej adresowanej do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Zatem stanowienie przez Radę o prawie kontrolującego do wzywania i przesłuchiwania świadka oraz korzystania z opinii biegłego nie należą do materii, która może być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W związku z powyższym Kolegium stwierdziło nieważność wyrażenia w brzmieniu: *jak również wzywania i przesłuchiwania świadków, korzystania z pomocy biegłych* zamieszczonego w postanowienia w § 7 ust. 6 lit. e badanej uchwały.

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 2015 r. poz. 1484)

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.

Rada Miejska we Wrześni 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 od 1 stycznia 2016 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 stycznia 2016 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. 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