



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 6 listopada 2012 r.

Poz. 5606

UCHWAŁA NR KI-411/194/12
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie
z dnia 24 października 2012 r.
znak sprawy: KI-43-168/43/12

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XIII/165/2012 Rady Gminy Lisia Góra z dnia 25 września 2012 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, ustalenia stawek dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielonej dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół prowadzonych na terenie Gminy Lisia Góra przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XIII/165/2012 Rady Gminy Lisia Góra z dnia 25 września 2012 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie Zespołu Zamiejscowego w Tarnowie w dniu 3 października 2012 roku. Uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 8 października 2012 r. pod pozycją: 4891. Uchwałą Nr XIII/165/2012 Rada Gminy Lisia Góra, z powołaniem się na art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), dokonała zmiany uchwały Nr XXVI/381/10 Rady Gminy Lisia Góra z dnia 29 czerwca 2010 r., regulującej kwestie prawne dotacji wyszczególnionych w nazwie tej uchwały. Analizując postanowienia uchwały Nr XIII/165/2012 Rady Gminy Lisia Góra na posiedzeniu w dniu 10 października 2012 roku Kolegium Izby uznało, iż uchwała ta nie może pozostać w obiegu prawnym ze względu na rażące wady w legislacji jej zapisów oraz ze względu na istotną wadliwość i braki w niektórych jej rozwiązaniach merytorycznych. W związku z tym postanowiono o wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności ww. uchwały, o czym organy Gminy zostały powiadomione. Rozpatrując ponownie uchwałę Nr XIII/165/2012 Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

1. Do stanowiących prawo miejscowe uchwał rad gmin z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stosują się zasady zapisywania (legislacji) norm prawa powszechnie obowiązującego określone w § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908 z późn. zm.). Należy w tym względzie stosować odpowiednio zasady z przepisów zawartych w dziale VI, za wyjątkiem § 141, w dziale V, za wyjątkiem § 132 oraz w dziale II i dziale I, rozdziałach 2–7.

1.1. W § 1 uchwały XIII/165/2012 wskazano nie w pełni prawidłowe oznaczenie numeracji uchwały nowelizowanej, jako: „uchwała nr XXXV/381/10 z dnia 29 czerwca 2010 r.”. Tymczasem podjęta uchwała z dnia 29.06.2010 r., według tekstu opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego z dnia 10 sierpnia 2010 r. nr 407 pod poz. 2925 oraz przesłanego do tut. Izby w roku 2010 nosi inne oznaczenie liczby początkowej numeru, jako numeru sesji Rady Gminy – tj. „XXVI”. Pozostała część numeracji uchwały z dnia 29 czerwca 2010 r. powołana w uchwale NR XIII/165/2012 jest poprawna, w tym niekwestionowany tutaj „numer 381”, jako kolejny dla uchwał podjętych przez Radę Gminy Lisia Góra w kadencji z lat 2006-2010.

1.2. W zapisie § 1 ust. 1 kwestionowanej uchwały Nr XIII/165/2012 wprowadzono postanowienie o zmianie nazwy uchwały z dnia 29 czerwca 2010 r.. Zgodnie z ww. zapisem (cyt.): „Tytuł uchwały przyjmuje postać: w sprawie zmiany uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, ustalenia stawek dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielonej dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół prowadzonych na terenie Gminy Lisia Góra przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie”. Nadana na nowo nazwa uchwały podstawowej z dnia 29 czerwca 2010 r. Nr XXVI/381/10, z punktu widzenia semantycznego znaczenia użytych tam określeń - oznaczałaby, że zmieniana uchwała z 29.06.2010 r. *de lege* „zmienia samą siebie”, co jest nonsensem i nie odpowiada zasadom ustalania tytułów (nazw) uchwał prawa miejscowego z § 16 - 18 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.

1.3. W dyspozycji § 1 ust. 2 uchwały nowelizującej postanowiono o zmianie treści dotychczasowego § 1 uchwały z 29.06.2010 r.. Wyszczególniano w nim jednostki oświatowe, dla których uchwała Nr XXVI/381/10 reguluje tryb udzielania i rozliczania dotacji przekazywanych z budżetu Gminy, na podstawie art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty. W nowym zapisie § 1 uchybiono zasadom systematyzacji przepisów prawnych. Zdaniu wstępnemu w nowym § 1 nadano oznaczenie: „Pkt 1”, podczas gdy cały zmieniany zapis § 1 powinien być „ustępem 1” z punktami i kolejnymi po nich literami. (Nie zmieniano ustępu 2 w § 1). W wewnętrznych jednostkach redakcyjnych § 1 ust. 1 (oznaczonych dziewięcioma cyframi arabskimi) rozszerzono dotychczasowy zakres podmiotowy uchwały, obejmując nią również odrębnie ustalone zasady dotowania oddziałów przedszkolnych w szkołach publicznych i szkołach niepublicznych. Przy czym w numeracji nadanej dla zapisów (punktów) nowego § 1 pominięto oznaczenie: „pkt 2”, przez co po „punkcie 1” od razu znajduje się zapis oznaczony jako: pkt 3. Powyższe błędy w systematyzacji nowego § 1 utrudniają interpretację dalszych postanowień uchwały Nr XXVI/381/10 z dnia 29.06.2010 r., w których odwołano się do poszczególnych punktów nowego zapisu § 1 uchwały. Podobne błędy popełniono w treści § 1 ust. 3 i ust. 4 kwestionowanej uchwały Nr XIII/165/2012, które zmieniają dotychczasowe brzmienie § 5 i § 8 uchwały z dnia 29.06.2010 r. Zapisami tymi uregulowano podstawy obliczania wysokości dotacji na ucznia szkoły publicznej i ucznia szkoły niepublicznej. Systematyzacja nowego zapisu § 5 jest wadliwa, ponieważ dwóm tam zamieszczonym ustępom nadano nazwy „punktów”. Taką samą wadą dotknięta jest systematyzacja zapisów w obrębie nowego § 8. W następstwie powyższego, nieściśle stają się zastosowane w dalszych zapisach § 5 i § 8 odesłania do treści „podpunktów”, które *de facto* są „punktami”, bądź „literami” wewnątrz jednostek typu: ustępy. Kwestionowane powyżej oznaczenia jednostek redakcyjnych w obrębie nowego § 1, § 5 i § 8 uchwały z dnia 29.06.2010 r. są sprzeczne z wymogami z § 59 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 202 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z dyspozycją z powołanego rozporządzenia, w zapisie typu „paragraf”, każde samodzielne zdanie (występujące w paragrafie zbudowanym z kilku zdań) oznacza się jako „ustęp”. Natomiast niższymi jednostkami systematyzacji zapisów, w zdaniach dokonujących wyliczeń (po dwukropku) są punkty, litery i tirety.

1.4. Osobnym rodzajem wad występujących w nowych treściach § 1, § 5 i § 8 są rażące uchybienie zasadom redakcji tekstów aktów prawnych z § 58 ust. 1 i 3 załącznika do ww. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Według powołanych przepisów rozporządzenia, każdą kolejną jednostkę redakcyjną (ustępy, punkty, litery, tirety) zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza ją oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Wymogu takiego nie uwzględniono przy redagowaniu nowego § 1, § 5 i § 8. Na skutek tego tekst uchwały Nr XXVI/381/10 - po zmianach zapisanych w jednej linii, bez odstępów i bez akapitów - staje się tekstem nieczytelnym. Jak wskazano w uchwale wszczynającej postępowanie, uchwała rady gminy, jako akt prawa miejscowego jest adresowana do ogółu objętych nią podmiotów i jak każdy przepis prawny winna być zredagowana poprawnie tak z punktu widzenia językowego i logicznego, jak i zgodnie z techniką legislacji aktów prawnych. Jak to podkreśla orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwo sądów administracyjnych, przepisy winny być redagowane w sposób zrozumiały dla ich adresatów i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2006 r. – sygn. akt: SK 42/05). Zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy Lisia Góra podejmując uchwałę z wadami opisanymi w pkt. 2.1. – 2.4. niniejszego orzeczenia naruszyła zasadę określoności regulacji prawnych, jako zasadę pochodzącą od zasady demokratycznego państwa prawa z art. 2 Konstytucji RP. Naruszono również przywołane powyżej przepisy rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Uchwała Nr XXVI/381/10 w połączeniu ze zmieniającą ją uchwałą Nr XIII/165/2012, w ocenie Kolegium, jest nie tylko nieczytelna dla jej adresatów, ale i także może rodzić poważne utrudnienia w ustaleniu znaczenia jej treści normatywnych, po dokonanych zmianach.

2. Kolegium Izby wskazało ponadto wadliwe oraz niekompletne postanowienia merytoryczne uchwały Nr XIII/165/2012.

2.1. Z naruszeniem delegacji ustawowych z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty Rada Gminy ustanowiła zasady obliczania dotacji na uczniów oddziałów przedszkolnych, które to oddziały mogą funkcjonować w strukturach szkół podstawowych z art. 80 ust. 3 i art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty. Poprzez dodane do uchwały Nr XXVI/381/10 nowe zapisy § 5 ust. 2 pkt 1 i 3 oraz § 8 ust. 2, Rada Gminy ustanawia sposób obliczania dotacji naliczanej na uczniów oddziałów przedszkolnych z publicznych i niepublicznych szkół podstawowych. Zasady te zostały ponadto ograniczone do dotacji na uczniów, którzy w oddziale przedszkolnym odbywają zajęcia z zakresu przygotowanie przedszkolnego w wymiarze 5 godzin dziennie.

Wyszczególniając podmioty otrzymujące dotację z budżetu gminy ustawodawca w art. 80 ust.2 – 3b oraz w art. 90 ust. 1a – 3 ustawy o systemie oświaty nie przewidział odrębnych zasad obliczania dotacji na uczniów oddziału przedszkolnego szkoły podstawowej. Dlatego ich ustanowienie w kwestionowanej uchwale Rady Gminy Lisia Góra wykracza istotnie poza delegacje ustawowe z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy. Należy również wskazać, że zgodnie z art. 14 ust. 1-3 ustawy o systemie oświaty oddziały przedszkole szkół podstawowych realizują nie tylko zadania rocznego przygotowania przedszkolnego wobec uczniów od 5 roku życia, ale i także wykonują zadania z zakresu wychowania przedszkolnego w stosunku do dzieci w wieku od lat 3 do lat 6. Zdaniem Kolegium Izby, dotacja na każdego ucznia oddziału przedszkolnego szkoły podstawowej powinna być ustalana - w przypadku szkoły publicznej w wysokości tak jak na każdego ucznia publicznej szkoły podstawowej z art. 80 ust. 3 ustawy, a w przypadku szkoły niepublicznej, tak jak na każdego ucznia niepublicznej szkoły podstawowej z art. 90 ust. 2a ustawy. Ponadto kwota dotacji należnej szkole podstawowej na takiego ucznia nie może być uzależniana od ilości godzin pobytu dziecka w oddziale przedszkolnym, a wynikać musi jedynie z faktu, że dziecko jest na stanie (w księdze uczniów) zapisanych do działającego w szkole oddziału przedszkolnego.

2.2. Kolegium Izby zakwestionowało również poprawność dodatkowych regulacji zamieszczonych w obrębie znowelizowanego § 5 ust. 2 pkt 2 zdanie 2 i 3 oraz § 8 ust. 2 zdanie 2 i 3 uchwały Nr XXVI/381/10. Wyrażono w nich obowiązki i zarazem zasady ponoszenia przez inne gminy kosztów dotacji udzielanych dla szkół na uczniów, którzy nie są mieszkańcami Gminy Lisia Góra. Unormowania te wykraczają poza kompetencje prawotwórcze Rady Gminy Lisia Góra z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy. Są ponadto sprzeczne z przepisami art. 80 ust. 3 i art. 90 ust. 2a ustawy, które w przypadku szkół podstawowych (publicznych i niepublicznych) nie przewidują obowiązku zwrotu między gminami środków za dotowanie szkoły podstawowej, do której uczęszczają uczniowie z terenu innej gminy. Ustawowe zasady ponoszenia kosztów dotacji przez inną gminę, zawarte w unormowaniach z art. 80 ust. 2a i 2d oraz art. 90 ust. 2c i 2e, dotyczą wyłącznie zwrotów dotacji na pochodzących spoza terenu gminy uczniów uczęszczających do dotowanych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego. **2.3.** Kolegium stwierdza ponadto istotne braki w regulacji prawnej wprowadzonej uchwałą Nr XIII/165/2012 do uchwały Nr XXVI/381/10. Należy odwołać się w tym miejscu do rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 4 sierpnia 2010 r. (NR KI-411/207/10), w którym (na czwartej stronie tekstu uzasadnienia) Kolegium Izby zakwestionowało, że w badanej uchwale Nr XXVI/381/10 z dnia 29.06.2010 r. Rada Gminy w ogóle nie określiła wysokości stawek dotacji na dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, o których mowa w art. 80 ust. 2c i art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty. Taka sama wada prawna powtórzyła się w kwestionowanej uchwale Nr XIII/165/2012 z dnia 25.09.2012 r. Przy jej uchwaleniu Rada Gminy ponownie zaniechała obowiązku ustalenia wiążących w Gminie Lisia Góra stawek dotacji z art. 80 ust. 2c i art. 90 ust. 1a ustawy. W dniu 22 października 2012 r. do tut. Izby wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Gminy Lisia Góra (wyjaśnienie do uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nr KI-41/189/12), w którym uznaje za zasadne wskazane wady legislacyjne uchwały, nie zgadza się natomiast z poglądem Kolegium, iż na ucznia oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej (publicznej i niepublicznej) dotacja powinna być ustalana w wysokości jak na każdego ucznia tejże szkoły. Obok wskazanych w piśmie przepisów art. 9 ust. 1 oraz w art. 61 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, z których wynika, że szkoła podstawowa obejmuje klasy I – VI, Kolegium zauważa, iż ustawodawca wprowadził także w art. 14 ust. 3 ustawy „oddział przedszkolny szkoły podstawowej”. Jednakże w rozdziałach 7 i 8 ustawy dotyczących finansowania szkół i placówek publicznych oraz szkół i placówek niepublicznych nie zostały wprowadzone regulacje odmiennego finansowania uczniów oddziałów przedszkolnych, stąd stanowisko Kolegium jak w pkt 2.1 niniejszej uchwały. Załączone do wyjaśnień kserokopie: pisma Małopolskiego Kuratora Oświaty z dnia 11 października 2012 r. znak: NP.542.75.2012.EP oraz opinii Ministerstwa Edukacji Narodowej w sprawie nauczycieli zatrudnionych w oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych dotyczące indywidualnych sytuacji w zakresie odrębności programowej oddziału przedszkolnego czy też praw i obowiązków nauczycieli zatrudnionych w oddziale przedszkolnym nie wyjaśniają kwestii zasad ich dotowania. Także załączony artykuł z publikowanego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Rzeszowie biuletynu „Budżet samorządu terytorialnego”, zeszyt 16 z 2009 r. na temat

finansowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego publicznych szkół i przedszkoli nie wskazuje podstawy odrębnego regulowania wysokości dotacji, o których mowa w niniejszej uchwale. W piśmie Przewodniczącego zamieszczono również zdanie: „W sprawach nie uregulowanych przepisami prawa decyzję ma prawo podjąć Rada Gminy”. Kolegium zauważa, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie ale także w granicach upoważnień ustawowych, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Wykroczenie Rady Gminy Lisia Góra poza delegację ustawową zostało wskazane w uzasadnieniu jak wyżej (pkt 2.1 niniejszej uchwały). W wyniku ponownej analizy postanowień badanej uchwały i po zapoznaniu się z przesłanymi wyjaśnieniami Przewodniczącego Rady Gminy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XIII/165/2012 Rady Gminy Lisia Góra. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 z późn. zm.).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Przewodniczący Kolegium Izby
Janusz Kot