



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 grudnia 2016 r.

Poz. 8198

UCHWAŁA NR 24/1342/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 14 grudnia 2016 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

postanowień § 2 ust. 2 i ust. 4 uchwały Nr XXIII/123/2016 Rady Gminy w Doruchowie z dnia 27 października 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół podstawowych i placówek oświatowych prowadzonych przez inny niż samorząd organ prowadzący oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji, z powodu sprzeczności z przepisami art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała, doręczona została tut. Izbie w dniu 16 listopada 2016 r. Rada Gminy w Doruchowie powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół podstawowych, oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych i przedszkoli publicznych prowadzonych przez inny niż samorząd organ oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 14 grudnia 2016 r.

Rozpatrując sprawę w dniu 14 grudnia 2016 r., Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jak stanowi art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, jest zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy.

W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” ustawy o systemie oświaty. Przepisem kompetencyjnym dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół, placówek oświatowych są przepisy art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W myśl art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki

samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Wykonując dyspozycje w/w przepisów, Rada Gminy w Doruchowie w dniu 27 października 2016 r. podjęła uchwałę w tym zakresie.

W § 3 uchwały Rada Gminy określiła podstawy obliczenia dotacji dla publicznych przedszkoli i szkół podstawowych, publicznych szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju dziecka i zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010). Kwestie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu wykorzystania dotacji zamieszczone zostały w §§ 4-6 przedmiotowej uchwały. Zgodnie z postanowieniem § 9, przedmiotowa uchwała Rady Gminy obowiązywać będzie od 1 stycznia 2017 r.

W § 2 ust. 2, Rada Gminy zawarła postanowienie o treści: *„Podstawą obliczania podstawowej kwoty dotacji jest uchwała budżetowa Rady Gminy Doruchów oraz informacja o sposobie wyliczenia części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Doruchów”*.

W § 2 ust. 4 uchwały zamieszczone zostało postanowienie w brzmieniu: *„W przypadku zmiany liczby uczniów, którzy zostali przyjęci lub odeszli z dotowanej placówki po pierwszym dniu danego miesiąca, którego dotyczyła informacja w następnym miesiącu dokonuje się przeliczenia udzielonej dotacji (pomniejszenie dotacji w przypadku odejścia ucznia lub zwiększenie dotacji w przypadku przyjęcia ucznia). Przy obliczaniu dotacji na w/w dziecko stosuje się metodę: miesięczną stawkę dotacji dzieli się na dni kalendarzowe miesiąca, a następnie mnoży przez liczbę dni uczęszczania ucznia do placówki”*.

Według oceny Kolegium Izby przytoczone powyżej postanowienia uchwały Rady Gminy w Doruchowie wykraczają poza zakres regulacji, do których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobligowany został na podstawie przepisu art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z przytoczonym wcześniej art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania dotacji z uwzględnieniem podstawy obliczania dotacji, zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji. Przez tryb udzielania dotacji z zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 15 czerwca 2010. I OSK 374/2010 *„należy rozumieć wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje. Wymagania dotyczące obowiązku wskazania we wniosku o udzielenie dotacji: nazwy i adresu osoby prowadzącej, nazwę i adres szkoły (placówki), Nr zaświadczenia o wpisie do ewidencji, a przypadku szkół i placówek publicznych numer zezwolenia na prowadzenie szkoły (placówki), NIP, Regon, nazwę i numer konta bankowego, na które ma być przekazywana dotacja, liczbę uczniów (...)”*. Wymienione kwestie Rada zawarła w § 4 przedmiotowej uchwały oraz w załączniku nr 1 określającym wzór wniosku o udzielenie dotacji, a także w zał. Nr 2 określającym informację miesięczną o aktualnej liczbie uczniów wg stanu na pierwszy dzień miesiąca danego roku. Tryb udzielania dotacji winien także uwzględnić m.in. podanie informacji o liczbie uczniów niepełnosprawnych, rodzajach niepełnosprawności, uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju. Tryb udzielania dotacji winien zawierać te unormowania, które są konieczne do obliczenia miesięcznej kwoty dotacji przekazywanej z budżetu Jednostki podmiotom prowadzącym szkoły i placówki oświatowe. Natomiast już same kwestie techniczne dotyczące sposobu wyliczenia kwoty dotacji, które Rada zamieściła w § 2 ust. 2 i ust. 4 należą do kompetencji organu wykonawczego. Przepisy ustawy o systemie oświaty w art. 80 ust. 2-3b, stanowią, że dotacja przysługuje na każdego ucznia. Przy wyliczeniu wysokości dotacji obowiązujących od 1 stycznia 2017 roku należy uwzględnić regulacje ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010) dotyczące wyliczania podstawowych kwot dotacji, ich aktualizowania, a także regulacje przedmiotowej uchwały Rady Gminy zawarte w § 3 odnośnie określenia podstaw dotacji dla publicznych przedszkoli i szkół podstawowych, publicznych szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny oraz prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju dziecka i zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze.

Kolegium wskazuje, że przepis ustawy dający upoważnienie 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25

maja 1998 r. sygn. K 19/97 OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że postanowienia uchwały zawarte w § 2 ust. 2 i 4 uchwały w zakresie wyżej wskazanym, zawierają regulacje naruszające prawo, tj. wykraczające poza delegację określone w art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przy sposobności Kolegium Izby wskazuje na postanowienia § 9 przedmiotowej uchwały dotyczące wejścia w życie, które zapisane zostały następująco: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r.*

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 2016 r. poz. 296, 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. 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. Nie powinny być jednak 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).

Mając na uwadze powyższe Kolegium wskazuje, iż w przedmiotowej uchwale właściwym byłoby postanowienie o treści „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 roku”.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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