

UCHWAŁA NR XLVI.141.S.2018

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ

W SZCZECINIE

z dnia 22 maja 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XLVI/461/18 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne na terenie gminy Gryfino.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn.zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLVI/461/18 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne na terenie gminy Gryfino w części:

- § 3,
- § 9,
- § 11 w zakresie sformułowania „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.”.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/461/18 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne na terenie gminy Gryfino wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 2 maja 2018 r.

Uchwała należy do właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych z mocy art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W wyniku wstępnego zbadania przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w dniu 9 maja 2018 r. Kolegium powzięło wątpliwość co do zgodności z obowiązującymi

przepisami prawa, w szczególności ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203)¹:

- § 3 ust. 3 uchwały, określającego wysokość dotacji na ucznia niepełnosprawnego,
- § 9 uchwały, informującego o utracie mocy uchwały podjętej na podstawie przepisów ustawy o systemie oświaty,
- § 11 uchwały, według którego przedmiotowa uchwała wchodzi w życie 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.

W związku z powyższym Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności części wymienionej uchwały, o czym Przewodniczący Rady Miejskiej został powiadomiony pismem z dnia 9 maja 2018 r. (znak pisma K.0010.294.HB.2018). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 22 maja 2018 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 22 maja 2018 r. W posiedzeniu Kolegium Izby nie uczestniczył przedstawiciel jednostki. Gmina nie skorzystała również z prawa złożenia wyjaśnień.

Kolegium Izby zważyło co następuje:

Uchwała Nr XLVI/461/18 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne na terenie gminy Gryfino została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Przywołany art. 38 ww. ustawy upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia, w drodze uchwały, wyłącznie trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32 tej ustawy oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresie danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji. Pomimo wskazania ww. upoważnienia, w § 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Gryfinie określiła wysokość dotacji dla niepublicznego przedszkola oraz innych form wychowania

¹ dalej: ustawa o finansowaniu zadań oświatowych

przedszkolnego, w tym również jej wysokość na ucznia niepełnosprawnego przedszkola oraz dziecka uczęszczającego na zajęcia w ramach wczesnego wspomaganie rozwoju, co wykracza poza zakres kompetencji określonych wskazanym art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Dodatkowo Rada Miejska w Gryfinie § 3 ust. 3 wymienionej uchwały wprowadziła nieuprawnioną modyfikację określenia wysokości dotacji na ucznia niepełnosprawnego wskazując, że dotację udziela się **w wysokości równej** kwocie przewidzianej na jednego niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Gryfino, podczas gdy zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych niepubliczne przedszkole niebędące przedszkolem specjalnym niespełniające warunków, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości równej 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego **w wysokości nie niższej** niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy. Wskazując na powyższe Kolegium Izby zauważa, że art. 17 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określa wysokość dotacji na każdego ucznia odpowiedniej placówki wychowania przedszkolnego, a zarazem wprowadza zastrzeżenie (klauzulę wyrównawczą), że gdyby w przypadku ucznia niepełnosprawnego kwota dotacji liczona według podstawowej kwoty dotacji była niższa niż kwota wynikająca na takiego ucznia z części oświatowej subwencji ogólnej, to dotacja należy się według części oświatowej subwencji ogólnej.

Zdaniem Kolegium Izby, biorąc pod uwagę materię uchwał określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zbędnym i zarazem nieuprawnionym ze względu na częściowe modyfikacje było zamieszczenie w § 3 uchwały Rady Miejskiej treści określających wysokość dotacji oświatowych, gdyż te kompletnie określił ustawodawca. Z tego powodu Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 3 przedmiotowej uchwały.

Kolegium stwierdziło nieważność § 9 przedmiotowej uchwały wskazującego na utratę mocy uchwały podjętej na podstawie uchylonych przepisów ustawy o systemie oświaty. W ocenie Kolegium przywołany zapis narusza postanowienia art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) i § 32 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), stanowiącego, że jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniającej do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej, albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. W dacie wejścia w życie badanej uchwały, poprzednia uchwała już zatem nie obowiązywała, albowiem wydana była na podstawie przepisów ustawy

z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.), uchylonych z dniem 1 stycznia 2018 r. art. 80 pkt 16 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Z uwagi na niezgodność z obowiązującymi przepisami Kolegium stwierdziło również nieważność § 11 przedmiotowej uchwały w części sformułowania „z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.”. Kolegium wskazuje, że warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych reguluje art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Jednocześnie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) reguluje, iż akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Zgodnie z art. 5 ww. ustawy przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W przypadku badanej uchwały w ocenie Kolegium Izby nie zachodzą przesłanki do skorzystania przez Radę Miejską w Gryfinie z możliwości wynikających z cytowanego przepisu. W kontekście zasad demokratycznego państwa prawnego wskazać należy, że wsteczna moc obowiązująca aktu normatywnego może dotyczyć tylko przyznania praw, wykluczyć natomiast należy zastosowanie tej normy do nałożenia obowiązków. Zasada zaufania obywateli do państwa wymaga, by mocy wstecznej przy zastosowaniu art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli oraz pogarszają ich sytuację prawną (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1988 r., K 1/88 i wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 8 marca 2005 r., K 27/03 i z dnia 19 marca 2007 r. K 47/05). W ocenie Kolegium Izby § 4 ust. 3 przedmiotowej uchwały na dotowanych nałożono obowiązek złożenia w terminie do 10-go dnia każdego miesiąca, informacji miesięcznej o liczbie uczniów według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, z tym, że informację za styczeń (...) składa się w terminie odpowiednio do 5 stycznia (...). Wymienione obowiązki nie są możliwe do wykonania za okres styczeń-maj 2018 r.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obwodkowej
w Szczecinie
Bogusław Szczęwny