



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 sierpnia 2019 r.

Poz. 7190

UCHWAŁA NR 16/1012/2019 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 31 lipca 2019 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, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XII/84/2019 Rady Miejskiej Ostrzeszów z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu gminy Ostrzeszów dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej:

- w § 2 ust. 1 wyrażenie: „prawa do”,
 - w zał. nr 2 wyrażenie: „Termin składania informacji do 5 dnia każdego miesiąca”,
- jako podjętych z naruszeniem przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tut. Izbie w dniu 2 lipca 2019 r., ponowne doręczenie kompletnego wypisu uchwały miało miejsce w dniu 29 lipca 2019 r. Rada Miejska Ostrzeszów powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania dotacji, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz terminy przekazania informacji o licznie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów lub uczestników zajęć rewalidacyjno- wychowawczych oraz termin i sposób rozliczenia dotacji przedszkoli i szkół publicznych i niepublicznych oraz innych form przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne na terenie Gminy Ostrzeszów.

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 o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Miasta i Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym oraz wezwała do nadesłania kompletnego wypisu uchwały, gdyż doręczona wcześniej uchwała nie zawierała załączników powołanych w treści uchwały. Załączniki nie zostały także opublikowane wraz z uchwałą w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z dnia 3 lipca 2019 r., poz. 6371). Termin rozpatrzenia uchwały wyznaczony został na dzień 31 lipca 2019 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu, Kolegium Izby, po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203, z późn. zm.), są finansowane na zasadach określonych w tej ustawie oraz w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

W § 2 ust. 1 uchwały zamieszczone zostało postanowienie o treści: „W celu uzyskania prawa do dotacji organy prowadzące podmioty wymienione w § 1 składają wnioski o udzielenie dotacji do Burmistrza Miasta i Gminy Ostrzeszów w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenie dotacji”. Zastosowane sformułowanie „W celu uzyskania prawa do dotacji (...)” jest zdaniem Kolegium Izby zbyt daleko idące, gdyż prawo uzyskania/udzielenia dotacji wynika z przepisów 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. Przepisy te np. w art. 16 ust. 1 stanowią, że prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne przedszkola niebędące przedszkolami specjalnymi otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie 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. Natomiast przepisy art. 17 ust. 1, art. 19 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 22 ust. 1 i 2, art. 26 ust. 2 ust. 4, ust. 5 ustawy, regulują warunki dotyczące przyznania dotacji dla placówek niepublicznych jak np. w art. 17 ust. 1 w przypadku przedszkoli niepublicznych, jeżeli to przedszkole spełnia następujące warunki:

- określone w art. 13 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, z tym że czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo oświatowe, nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla przedszkoli prowadzonych przez gminę,
- pobiera opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższe niż opłaty ustalone przez radę gminy na podstawie art. 52 ust. 1 pkt 1,
- prowadzi dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustaloną dla publicznych przedszkoli,
- liczba uczniów w oddziale przedszkolnym nie jest wyższa niż liczba uczniów w oddziale publicznego przedszkola określona w przepisach wydanych na podstawie art. 111 ustawy - Prawo oświatowe,
- zapewnia uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 5 ustawy - Prawo oświatowe,
- stosuje zasady przyjmowania do publicznych przedszkoli określone w rozdziale 6 ustawy - Prawo oświatowe.

W przepisach zaś art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy określone zostały warunki przekazania dotacji w zakresie informacji o planowanej liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, nie później niż do dnia 30 września roku bazowego - w przypadku dotacji, o których mowa w art. 15, art. 17, art. 19, art. 21, art. 26 ust. 1, 2, 5 i 8, art. 29, art. 30, art. 31 ust. 1 i 1a oraz art. 31a ust. 1;

W myśl przytoczonego wyżej art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych będącego przepisem kompetencyjnym dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w podjętej uchwale wymagane jest ustalenie:

- trybu udzielania i rozliczania dotacji,,
- trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania,

- zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania,
- terminu przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych,
- terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Oczywiście, aby jednostki samorządu terytorialnego mogły z budżetu przekazać dotacje, koniecznym jest spełnienie warunków wynikających z ustawy o finansowaniu zadań oświatowych jak np. przedłożenie wniosku oraz przekazanie danych w zakresie liczby uczniów/wychowanków.

Podkreślić należy, iż przedmiotowa uchwała Rady jest aktem prawa miejscowego, stąd jej regulacje winny być interpretowane ściśle, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami. Uwzględniając powyższe, Kolegium stwierdziło nieważność wyrażenia: „prawa do” zamieszczonego w § 2 ust. 1 uchwały.

W § 3 zawarte zostało postanowienie dotyczące miesięcznej informacji o aktualnej liczbie uczniów o treści: „Organ prowadzący przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub szkołę, przekazuje w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, informacje o aktualnej liczbie uczniów na pierwszy dzień danego miesiąca, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały”. Z treści załącznika Nr 2 wynika natomiast, że termin składania informacji o aktualnej liczbie uczniów, w tym dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, dzieci niepełnosprawnych, dzieci zajęć rewalidacyjno-wychowawczych określony został wcześniejszy tj. „do 5 dnia każdego miesiąca”. Zatem określone w uchwale terminy przedkładania miesięcznej informacji o liczbie uczniów są rozbieżne (§ 3 uchwały „do 10 dnia każdego miesiąca”, załącznik nr 2 „do 5 dnia każdego miesiąca”). Wskazać należy, iż aby uchwała Rady stała się wykonalna, terminy przedkładania informacji o liczbie uczniów/wychowanków winny być zgodne. Przepisy prawa miejscowego winny być jasne, zrozumiałe, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych jak również wewnętrznie spójne.

W orzecnictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że „uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. 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. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji” (wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Uwzględniając powyższe, Kolegium Izby stwierdziło nieważność terminu składania miesięcznej informacji o liczbie uczniów zamieszczonego w załączniku nr 2 uchwały.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę na sformułowania zamieszczone w § 3 odnoszące się do informacji „o aktualnej liczbie uczniów”, podczas gdy w zał. nr 2 posłużono się sformułowaniem: „faktycznej liczbie uczniów”. Natomiast w załączniku nr 3 obejmującym wzór rozliczenia użyto sformułowania „faktyczna (rzeczywista liczba uczniów)”. Również rozbieżne sformułowania w zakresie liczby uczniów występują pomiędzy treścią zał. Nr 1 (wzór wniosku), a treścią zał. nr 3. W zał. Nr 1 występuje „planowana liczba uczniów”, natomiast w zał. nr 3 „liczba zgłoszonych uczniów”. Jak zaznaczono wyżej, przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej Ostrzeszów jest aktem prawa miejscowego, stąd jej regulacje winny być jasne, zrozumiałe, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych jak również wewnętrznie spójne.

Wejście w życie uchwały, zgodnie z § 11 uregulowane zostało następująco: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od 1 września 2019r.”.

Ww. postanowieniem określone zostały dwa terminy wejścia w życie. Zgodnie z 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, 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 Trybunał Konstytucyjny z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt K 5/98).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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

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.