

Uchwała Nr 10/56/2017
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 9 marca 2017 roku

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Agnieszka Kamyczek-Maszewska |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Bogusław Wenus |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 10/ Grażyna Kos |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 11/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Bogdan Łągwa | 12/ Roman Drozdowski |
| 6/ Paweł Jaśkiewicz | 13/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Łukasz Szczepanik | 14/ Tomasz Jan Karwicki |

po rozpoznaniu w dniu 9 marca 2017 roku Uchwały Nr XXXII/130/2017 Rady Gminy Bielawy z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół i przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego i osoby fizyczne na terenie Gminy Bielawy oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 446 ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 561)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność w części Uchwały Nr XXXII/130/2017 Rady Gminy Bielawy z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół i przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego i osoby fizyczne na terenie Gminy Bielawy oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, tj.:

- § 8 pkt 6 badanej uchwały w zakresie słów „w miesiącach wakacyjnych (lipiec i sierpień) liczbę uczniów uprawnionych do dotacji stanowi stan wskazany w informacji miesięcznej w miesiącu czerwcu z tym, że ...”, z powodu sprzeczności tej regulacji z art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 sierpnia 1991 roku o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 1943 ze zm.),

- § 9 pkt 5 w brzmieniu „ w ramach rozliczeniu wynikającego z pkt 4, w terminie do 31 marca następnego roku budżetowego, podmiotowi uprawnionemu przekazuje się wyrównanie kwoty dotacji należnej za rok poprzedni. Kwota przekazanego wyrównania podlega rozliczeniu w kolejnym roku budżetowym”, z powodu sprzeczności tej regulacji z art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 sierpnia 1991 roku o systemie oświaty,

- § 14 w zakresie słów „... z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 r.”, z powodu sprzeczności z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2016r., poz. 296 ze zm.).

Uzasadnienie

W dniu 17 lutego 2017 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, Zespół Zamiejscowy w Skierniewicach, Uchwała Nr XXXII/130/2017 Rady Gminy Bielawy z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół i przedszkoli,

oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego i osoby fizyczne na terenie Gminy Bielawy oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, (zwanej dalej – Uchwałą). Kolegium Izby wszczęło postępowanie nadzorcze w stosunku do Uchwały zapraszając na posiedzenie w dniu 9 marca 2017 roku przedstawicieli jednostki. Na posiedzenie Kolegium nie zgłosił się przedstawiciel jednostki.

Jako podstawę jej podjęcia wskazano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Zgodnie z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (dalej – jst) ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczenia dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

W § 8 ust. 6 badanej Uchwały postanowiono, że „w miesiącach wakacyjnych (lipiec i sierpień) liczbę uczniów uprawnionych do dotacji stanowi stan wskazany w informacji miesięcznej w miesiącu czerwcu+ ...” . Przepisy art. 80 ust. 2 , 2b, 2c, 2da, 3 i 3ac ustawy o systemie oświaty stanowią, że uprawnione podmioty „... otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację ...”. Z powołanych przepisów wynika, że dotacja przysługuje na każdego ucznia a faktyczna liczba uczniów w danym miesiącu, stanowi niezbędny element do obliczenia wysokości dotacji udzielanej w danym miesiącu. Zatem regulacja zamieszczona w § 8 pkt 6 badanej Uchwale stanowiąca, iż w miesiącach wakacyjnych (lipiec i sierpień) liczbę uczniów uprawnionych do dotacji, stanowi stan wskazany w informacji miesięcznej w miesiącu czerwcu, jest wadliwa i wykracza poza zakres kompetencji Rady, o którym mowa art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 9 pkt 5 Uchwały postanowiono, że w ramach rozliczeniu wynikającego z pkt 4 (rozliczenie roczne), w terminie do 31 marca następnego roku budżetowego, podmiotowi uprawnionemu przekazuje się wyrównanie kwoty dotacji należnej za rok poprzedni, kwota przekazanego wyrównania podlega rozliczeniu w kolejnym roku budżetowym. Zagadnienie wypłaty dotacji oświatowych zostało uregulowane w ustawie o systemie oświaty, natomiast rozliczenie udzielonych dotacji regulują przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W myśl art. 80 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, dotacje dla uprawnionych podmiotów przekazywane są w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za miesiąc grudzień, przekazywana jest w terminie do 15 grudnia danego roku budżetowego. Zgodnie z art. 251 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do 31 stycznia następnego roku. Natomiast przepis art. 252 ww. ustawy, wskazuje, iż dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z powyższymi przepisami, rozliczenie udzielonej dotacji obejmuje zwrot do budżetu jednostki samorządu terytorialnego niewykorzystanej części dotacji, zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub nadmiernej wysokości. W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy nie miała podstaw prawnych do uregulowania zagadnienia zamieszczonego w § 9 pkt 5, gdyż pojęcie rozliczenia udzielonej z budżetu gminy dotacji, nie obejmuje wypłaty wyrównania kwoty dotacji należnej za rok poprzedni. Tym samym Rada Gminy naruszyła kompetencje wynikające z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Badana Uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zawiera postanowienia o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, które skierowane są do podmiotów i osób trzecich pozostających na zewnątrz samorządu terytorialnego, określając jednocześnie ich uprawnienia i obowiązki. W § 14 treści Uchwały postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 roku”. Z regulacji tej wynika, że Uchwale nadano wsteczną moc obowiązującą.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Oznacza to, że przepis prawa nieogłoszony nie wchodzi w życie a data ogłoszenia aktu jest datą początkową, od której może on wejść w życie (zobacz wyrok NSA z dnia 9 lipca 2001 r., III SA 1170/01, OSS 2001/1/23). Stosownie do art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie w terminie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych (art. 4 ust. 3 ww. ustawy), mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż 14 dni a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawa nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wyjątkiem od zasady zawartej w art. 4 ww. ustawy jest przepis art. 5 ww. ustawy, zgodnie z którym przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Warunkiem skorzystania z regulacji określonej w art. 5 ww. ustawy, jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu prawa miejscowego, będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (patrz wyrok z dnia 16 lutego 2016r. WSA w Warszawie, sygn. III SA/Wa 1390/15, wyrok z dnia 19 kwietnia 2012r. WSA w Kielcach, sygn. I SA/Ke 109/12). Nadając badanej Uchwale wsteczną moc obowiązującą, Rada Gminy Bielawy nie wykazała w uzasadnieniu, że będzie ona realizowała zasady demokratycznego państwa prawnego. Brak uzasadnienia spełnienia tego warunku skutkuje uznaniem przez Kolegium Izby, że regulacja zawarta w części § 14 w zakresie słów „... z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2017 roku”, pozostaje w sprzeczności z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Mając powyższe Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w części
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	10/56/2017
Data dokumentu	2017-03-09
Data złożenia podpisu	2017-04-04 11:51:14
Osoba podpisująca	Ryszard Krawczyk; RIO w Łodzi
Wystawca certyfikatu	CN=CERTUM QCA, O=Unizeto Technologies S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 1
Identyfikator dokumentu	A029CCFF-8B88-466A-AD50-0D3AC2F209B7