



UCHWAŁA NR 16/57/2018
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 11 maja 2018 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

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

po rozpoznaniu w dniu 11 maja 2018 roku Uchwały Nr XLVI/359/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 29 marca 2018 roku w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych i placówek oświatowych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 14 kwietnia 2018 roku, działając na podstawie art. 79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 995) oraz art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 561)

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność Uchwały Nr XLVI/359/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 29 marca 2018 roku w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych i placówek oświatowych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania z powodu naruszenia prawa, tj. art. 38 ust.1 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2203) oraz art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. 2017 r., poz. 1523)

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/359/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 29 marca 2018 roku w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych i placówek oświatowych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 14 kwietnia 2018 roku, a zbadana została przez Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 11 maja 2018 roku.

W toku badania przedmiotowej Uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

W § 1 ust.1, pkt 1-4 uchwały zawarte zostały regulacje dotyczące wysokości dotacji dla szkół niepublicznych, niepublicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz szkół i placówek, o których mowa w art. 2 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe, prowadzących zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze. W ocenie Kolegium powyższe regulacje wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w art. 38 ust.1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. W art. 38 ust.1 ustawy ustawodawca upoważnił bowiem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia w drodze uchwały trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–30 i art. 32, oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym 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, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji. We wskazanym wyżej przepisie prawa brak natomiast jest upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwały wysokości dotacji dla podmiotów realizujących zadania z zakresu oświaty. Kwestie dotyczące wysokości dotacji uregulowane zostały w przepisach ustawowych. Ustawodawca przewidział możliwość wyrażenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zgody na udzielenie dotacji w wysokościach wyższych niż wynikające z ustawy, ale wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W §5 uchwały Nr XLVI/359/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego postanowiono, iż „Kontrolę prawidłowości wykorzystania i rozliczenia dotacji organ dotujący przeprowadza poprzez umocowany zespół kontrolny w składzie: jeden pracownik Wydziału Oświaty i jeden pracownik na stanowisku ds. kontroli Starostwa Powiatowego. Ponadto kontrolę można przeprowadzić w każdym czasie na zlecenie Zarządu Powiatu i w zakresie przez niego zleconym.” Przedmiotowa uchwała nie zawiera jednocześnie innych postanowień dotyczących kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem Kolegium, Rada Powiatu Sieradzkiego w podjętej w dniu 29 marca 2018 roku uchwale w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych i placówek oświatowych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, nie zawarła regulacji dotyczących trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Tym samym naruszony został przez Radę Powiatu art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do zawarcia takich uregulowań w podjętej uchwale. Kolegium stwierdza ponadto, że zapisy §5 przedmiotowej uchwały w zakresie dotyczącym składu zespołu kontrolnego wykraczają poza granicę upoważnienia ustawowego zawartego w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zapisy te nie regulują kwestii trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Na marginesie Kolegium zauważa, że zakres kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji, wskazany w tytule uchwały Nr XLVI/359/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego, także nie powinien być objęty regulacją uchwały podejmowanej przez organ stanowiący na podstawie upoważnienia zawartego w art. 38 ust. 1 ustawy. Zagadnienia te nie zostały objęte delegacją ustawową zawartą w ww. przepisie prawa.

Uregulowania w tym zakresie ustawodawca zawarł natomiast w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W §9 uchwały Nr XLVI/359/2018 Rady Powiatu Sieradzkiego postanowiono, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2018 roku. Badana uchwała Rady Powiatu jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem przepisy generalne, powszechnie obowiązujące na obszarze działania organu, który tą uchwałę podjął. Ma również charakter abstrakcyjny ponieważ nie ma jednorazowego zastosowania, lecz odnosi się do zachowań powtarzalnych. Uchwała ta jest także aktem normatywnym, gdyż skierowana jest do adresatów w celu wskazania określonego uprawnienia lub obowiązku. Zgodnie z art. 44 ustawy o samorządzie powiatowym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W art. 4 przywołanej wyżej ustawy została wyrażona zasada, w myśl której 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 (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych (zastrzeżenie zawarte w ust. 3), mogą wchodzić w życie w terminach krótszych niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym, (ust. 2). Ustalając termin wejścia w życie aktu normatywnego ustawodawca nie tylko określił minimalny okres, jaki powinien upłynąć od momentu ogłoszenia aktu do momentu wejścia w życie, ale także wprowadził nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia, co jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*. W art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidziano wyjątki od zakazu retroakcji. Zgodnie treścią przywołanego przepisu prawa, przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Tym niemniej należy zauważyć, iż w art. 5 ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej” tylko w sytuacji gdy „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. W takim przypadku bezwzględnym obowiązkiem organów jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16-02-2016r, III SA/Wa 1390/15). Uchwała Rady Powiatu Sieradzkiego korzystając z możliwości nadania mocy wstecznej aktu wynikającej z art. 5 ustawy nie podaje faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Brak wykazania spełnienia tego warunku skutkuje uznaniem przez Kolegium Izby, że uchwała pozostaje w sprzeczności z postanowieniami art. 4 i 5 ustawy.

Mając na względzie wskazane w sentencji naruszenie prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło stwierdzić nieważność Uchwały w całości.

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