



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 6 sierpnia 2018 r.

Poz. 3767

UCHWAŁA NR XIX.177.K.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 lipca 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XLV/430/18 Rady Miejskiej w Czaplunku z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu gminy Czaplunek dla niepublicznych szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 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 XLV/430/18 Rady Miejskiej w Czaplunku z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu gminy Czaplunek dla niepublicznych szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w części dotyczącej:

- § 3 ust. 2,
- § 4 ust. 2,
- § 6 ust. 5,

z powodu naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203), art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLV/430/18 Rady Miejskiej w Czaplunku z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu gminy Czaplunek dla niepublicznych szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie Zespół Zamiejscowy w Koszalinie w dniu 28 czerwca 2018 r. - została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Kolegium uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z ustawą o finansowaniu zadań oświatowych. Zastrzeżenia dotyczyły zgodności zakresu przedmiotowego uchwały z zakresem kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu z mocy art. 38 ust. 1 cyt. ustawy oraz z podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, określonymi w wydanym w tej sprawie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r.

W związku z powyższym Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym Przewodniczący Rady powiadomiony został pismem z dnia 5 lipca br. (znak pisma: K.0010.365.JW.2018). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 25 lipca 2018 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Niezależnie od powyższego Kolegium wskazało na redakcyjną pomyłkę zawartą w załączniku Nr 1 (pkt 6 i 7 uchwały) w zakresie wyrażenia „liczna”, zamiast „liczba”.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 25 lipca 2018 r. Jednostka nie skorzystała z prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium oraz z przysługującego jej prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło, co następuje:

Uchwała Nr XLV/430/18 Rady Miejskiej w Czaplunku z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu gminy Czaplunek dla niepublicznych szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego - w części objętej sentencją niniejszej uchwały - w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały w przedmiotowych częściach.

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, upoważniającego 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.

Wykraczając poza upoważnienie ustawowe, Rada Miejska w Czaplunku określiła termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji (§ 3 ust. 2), co jest niezgodne z przepisami art. 251 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.). Przepis ten stanowi, że w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Terminem zwrotu dotacji jest zatem w omawianym przypadku 15 dni po dniu zakończenia działalności. Dodatkowo, regulowanie kwestii unormowanych cyt. ostatnio ustawą, wykracza poza materię delegowaną powołanym wyżej przepisem art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Zawarcie w akcie prawa miejscowego zmodyfikowanego powtórzenia przepisów ustawy narusza wynikającą z § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” dyrektywę, wprowadzającą zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych oraz art. 94 ustawy zasadniczej.

Za wyrokiem WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 977/11, stwierdzić należy iż w świetle dominującego nurtu orzecznictwa sądów administracyjnych powtórzenie przepisów ustawy jest, co do zasady, zabiegiem niedopuszczalnym, traktowanym jako rażące naruszenie prawa. W uzasadnieniu powyższego stanowiska podnosi się w szczególności, że uchwała nie może jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę, i co stanowi przepis powszechnie obowiązujący, gdyż taki zabieg stwarza niebezpieczeństwo interpretacji powtórzonego przepisu wyłącznie w kontekście uchwały, w której go zawarto, co z kolei może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji (*ratio legis*) ustawodawcy. Wielość powtórzeń powoduje również, że akt prawa miejscowego jest w istocie kopią ustawy i z tego powodu zabieg legislacyjny, w wyniku którego w porządku prawnym funkcjonują dwa akty prawne wprawdzie różnej rangi, ale tej samej treści, należy uznać za zbędny i przez to niedopuszczalny. Powtarzanie zapisów ustawy może wprowadzać w błąd co do tego, czy określona norma stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego, czy też stanowi przepis powszechnie obowiązujący tylko na terenie określonej jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto pojawić się mogą istotne wątpliwości, które z norm, i w jakim zakresie, znajdują zastosowanie, gdy w uchwale powtórzona zostanie tylko część regulacji odnoszącej się do danej kwestii, czyli gdy na grunt uchwały przeniesiony zostanie jedynie fragment przepisu ustawy. Przytoczone poglądy znajdują od-

zwierciedlenie także w aktualnym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 991/17).

Za wykraczające poza ustawową delegację Kolegium ocenia także postanowienie § 4 ust. 2 uchwały, uznające informację o liczbie uczniów za podstawę obliczenia kwoty dotacji, mającej stanowić kwotę dotacji należną szkole na dany miesiąc. Regulacja taka pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 34 ust. 2 tej ustawy, odnoszącą się do kwoty dotacji przekazywanej na dany miesiąc i uzależniającej jej wysokość od liczby dzieci będących uczniami w danym miesiącu. Liczba uczniów wskazana w informacji, może więc stanowić podstawę do wyliczenia przekazywanej na dany miesiąc części dotacji, a nie stanowić o wysokości dotacji należnej, o której w myśl przepisów regulujących wysokość poszczególnych dotacji, co do zasady decyduje faktyczna liczba uczniów, a nie liczba podana przez dotowanego, która może być po prostu obciążona błędem.

Kolegium Izby stwierdziło również, że poza kompetencją organu stanowiącego pozostaje regulowanie zakresu kontroli, co wprost wynika z cyt. wyżej art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w którym mowa jest o ustalaniu trybu przeprowadzania kontroli, a nie jej zakresu. Poza tym jest to materia regulowana przepisami ww. ustawy. Należy przy tym wskazać na różnice w pojęciach „zakres” a „tryb”. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. U 2/00) stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system”. Natomiast termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw. W literaturze wskazuje się, że zakres kontroli to „wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). W związku z powyższym Kolegium stwierdziło nieważność § 6 ust. 5 uchwały, w którym rada uregulowała zakres prawidłowości wykorzystania dotacji.

W świetle powyższych wywodów z powodu istotnego naruszenia prawa Kolegium Izby stwierdziło nieważność badanej uchwały we wskazanym zakresie.

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

Zastępca Prezesa

Katarzyna Korkus