



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 17 kwietnia 2018 r.

Poz. 1731

### UCHWAŁA NR X.97.K.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 28 marca 2018 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XLV/339/2018 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół podstawowych prowadzonych przez osoby prawne inne niż Miasto i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się nieważność uchwały Nr XLV/339/2018 Rady Miejskiej Białogardu w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół podstawowych prowadzonych przez osoby prawne inne niż Miasto i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania - w zakresie:

- § 3, § 4, § 5 ust. 3, § 10, § 15,
- zawartego w § 5 ust. 1 wyrażenia „za miesiące styczeń-czerwiec i wrzesień-grudzień” i wyrażenia „i 3”.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### Uzasadnienie

Uchwała Nr XLV339/2018 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół podstawowych prowadzonych przez osoby prawne inne niż Miasto i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 6 marca 2018 r.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z ustawą z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203). Zastrzeżenia dotyczyły zakresu przedmiotowego uchwały z zakresem kompetencji przyznanych organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego z mocy art. 38 ust. 1 cyt. ustawy.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o czym Przewodniczący Rady Miejskiej Białogardu powiadomiony został pismem z dnia 16 marca br. (znak: K.0010.203.MD.2018). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 28 marca 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 28 marca 2018 r. Jednostka nie skorzystała z prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium, a także z przysługującego jej prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Uchwała Nr XLV339/2018 Rady Miejskiej Białogardu z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Miasta dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół podstawowych prowadzonych przez osoby prawne inne niż Miasto i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania 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.

Wymieniona uchwała – w części objętej sentencją niniejszej uchwały - w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiotowych częściach.

Badana uchwała podjęta została na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203), zgodnie z którym 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. 28-30 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 wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Kolegium Izby jako nieuprawnione potraktowało zawarcie postanowień dotyczących podstawy obliczenia rocznej kwoty dotacji oraz wysokości dotacji określonych przepisami § 3 i § 4 przedmiotowej uchwały wskutek objęcia nimi materii uregulowanej ustawą.

Wskazane wyżej przepisy uchwały objęte niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym dotyczą kwestii unormowanych przepisami ustawy i wykraczają poza zakres przytoczonej delegacji ustawowej, statuowanej przepisem cyt. art. 38 ust. 1, naruszając przy tym wynikającą z § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) dyrektywę, wprowadzającą zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.

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

Kolegium Izby zakwestionowało również uregulowanie w § 5 uchwały kwestii przekazywania w lipcu i sierpniu dotacji według liczby uczniów wykazanych w informacjach miesięcznych złożonych w czerwcu, co pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 34 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym dotacje są przekazywane na każdego ucznia będącego uczniem w danym miesiącu.

Kolegium Izby za nieuprawnione i wykraczające poza delegację ustawową z art. 38 ust. 1 cyt. ustawy uznało przepisy § 10 badanej uchwały, zawierające zakres kontroli prawidłowości wykorzystania przyznanej dotacji, tj. materii uregulowanej w art. 36 cyt. ustawy. Należy podkreślić, iż organ stanowiący nie został upoważniony do regulowania zakresu kontroli, a jedynie jej trybu. 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).

Stwierdzenie nieważności § 15 uchwały, stanowiącego o uchyleniu poprzednio obowiązującej uchwały, stało się konieczne z uwagi na naruszenie tym postanowieniem art. 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) i § 32 ust. 1 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiącego, iż 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, uchylonych z dniem 1 stycznia 2018 r. przepisem art. 80 pkt 16 cyt. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zamieszczenie postanowienia o jej uchyleniu narusza także normę wyrażoną w § 126 ust. 1 cyt. ostatnio rozporządzenia.

Biorąc pod uwagę powyższe względy Kolegium Izby stwierdziło, że badana uchwała w części objętej sentencją niniejszej uchwały – w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały w przedmiotowej części.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

Niezależnie od stwierdzenia nieważności części uchwały, Kolegium proponuje rozpatrzenie celowości wprowadzenia obowiązku, a nie tylko możliwości udzielania w toku kontroli wyjaśnień przez osoby prowadzące dotowane podmioty (§ 12 ust. 2 uchwały).

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  
Obrachunkowej w Szczecinie

**Bogusław Staszewski**