



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 11 maja 2018 r.

Poz. 2354

UCHWAŁA NR XII.118.S.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 kwietnia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXXVI/343/2018 Rady Gminy Dolice z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego funkcjonujących na terenie Gminy Dolice oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXVI/343/2018 Rady Gminy Dolice z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego funkcjonujących na terenie Gminy Dolice oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania – w zakresie:

- § 2 pkt 5 i 6;
- § 5;
- § 7 ust. 2;
- § 8.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Regionalne Izby Obrachunkowe w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowią państwowe organy nadzoru gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca w drodze art. 11 cyt. ustawy określił katalog właściwości rzeczowej aktów prawnych podlegających nadzorowi izb. Katalog ten obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- 2) budżetu i jego zmian;
- 3) zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- 4) zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa;
- 6) absolutorium;
- 7) wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XXXVI/343/2018 Rady Gminy Dolice z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego funkcjonujących na terenie Gminy Dolice oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania wydana została na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203), a regulowana przez nią materia dotyczy spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o RIO. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

Uchwała Nr XXXVI/343/2018 Rady Gminy Dolice z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego funkcjonujących na terenie Gminy Dolice oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 6 kwietnia 2018 r. Przedmiotowa uchwała została w całości objęta postępowaniem nadzorczym.

We wstępnej ocenie Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z ustawą o finansowaniu zadań oświatowych oraz podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, określonymi w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Dolice pismem z dnia 17 kwietnia br. (znak: K.0010.258.DC.2018). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 25 kwietnia 2018 r. oraz, że w posiedzeniu 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 25 kwietnia br. Przedstawiciele Gminy nie skorzystali z przysługującego im prawa wniesienia wyjaśnień, ani też z prawa uczestniczenia w posiedzeniu.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XXXVI/343/2018 Rady Gminy Dolice z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego funkcjonujących na terenie Gminy Dolice oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności części tej uchwały.

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

W drodze § 2 prawodawca miejscowy zredagował definicje na potrzeby dokonywania interpretacji przepisów przedmiotowej uchwały. Pkt 5 definiuje pojęcie podstawowej kwoty dotacji z zastosowaniem odesłania do art. 12 ust. 1 ustawy upoważniającej. W ocenie organu nadzoru zastosowana przez Radę Gminy definicja pojęcia podstawowej kwoty dotacji jest nieprawidłowa z następujących względów. W pierwszej kolejności wskazać należy, że ustawodawca uregulował w sposób kompleksowy kwestię zasad ustalania wysokości kwoty dotacji oświatowej, jak również zredagował definicję pojęcia podstawowej kwoty dotacji. Co więcej Rada Gminy Dolice w ramach zredagowanej definicji zastosowała odesłanie do przepisu odnoszącego się tylko i wyłącznie do podstawowej kwoty dotacji przyznawanej dla przedszkoli, podczas gdy zarówno tytuł badanej uchwały, jak i pozostałe jej przepisy dotyczą również szkół.

Podobnego rodzaju nieprawidłowości organ nadzoru upatruje w definicji wydatków bieżących zredagowanych w pkt 6 badanej jednostki redakcyjnej uchwały. Prawodawca miejscowy definiując wydatki bieżące zastosował odesłanie do art. 8 ustawy, podczas gdy definicję wydatków bieżących ustawodawca zawarł w art. 9 oraz 35 ust. 2 aktu podstawowego. Wobec tego w ocenie Kolegium zawarta w uchwale definicja jest

nieprawidłowa oraz zbędna z legislacyjnego punktu widzenia, co determinuje uznanie jej za niezgodną z prawem.

W tym miejscu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wskazuje również na zbędny zapis § 8 badanej uchwały, który stanowi, że w zakresie nieuregulowanym niniejszą uchwałą, a w szczególności w zakresie podstawowej kwoty dotacji, wydatków bieżących, aktualizacji podstawowej kwoty dotacji oraz statystycznej liczby uczniów, stosuje się przepisy ustawy. W ocenie organu nadzoru organ stanowiący Gminy Dolice niezgodnie z posiadanymi kompetencjami oraz zbędnie zredagował przepis odsyłający do aktu normatywnego rangi ustawy, stanowiącego podstawę przyznania dotacji. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wydają na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawie akty prawa miejscowego. Powyższe oznacza, że akty prawa miejscowego regulują tylko i wyłącznie zakres spraw przekazanych do unormowania przez ustawodawcę, zaś w pozostałym zakresie materia ta uregulowana jest w akcie podstawowym rangi ustawy. Zbędne jest zatem stosowanie tego typu odesłań w akcie prawnym niższego rzędu, gdyż z powszechnie przyjętych zasad prawa wynika, iż w sprawach nieuregulowanych w akcie prawnym niższego rzędu stosuje się przepisy aktu upoważniającego, w tym przypadku przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium stwierdziło również nieważności § 5 badanej uchwały, który stanowi, że dotacja przekazywana jest w 12 ratach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że rata za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia, na rachunek bankowy wnioskodawcy wskazany przez organ prowadzący we wniosku o udzielenie dotacji. Powyższa treść przepisu jest niezgodna z art. 34 ust. 1 ustawy, który stanowi, że dotacje, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że części za styczeń i za grudzień są przekazywane w terminie odpowiednio do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego. A zatem prawodawca miejscowy w sposób nieuprawniony dokonał powtórzenia oraz modyfikacji przepisu ustawowego, polegającego na pominięciu w zakresie regulacji miesiąca stycznia, co zostało przez ustawodawcę w sposób wyraźny rozgraniczone.

Powyższe nieprawidłowości dotyczące § 2 pkt 5, 6 oraz § 5 uchwały stanowią istotne naruszenie prawa wynikającego z § 118 w zw. z § 143 załącznika do cyt. rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zakazu powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych, a także naruszenie art. 94 Konstytucji RP, leżącego u podstaw podniesionej zasady stanowienia prawa. W świetle utrwalonej linii orzeczniczej, powtórzenie przepisu ustawy czy to w sposób dosłowny, czy to modyfikujący jego brzmienie, stanowi istotne naruszenie prawa i implikuje stwierdzenie nieważności aktu w danej części (por. zwłaszcza: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 977/11; wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 991/17). Złamanie zakazu powtarzania przepisów prawa, w świetle powołanego orzecznictwa, dopuszczalne jest wyjątkowo – wtedy, gdy potrzebny jest przepis „zapowiadający” dalsze unormowania, bez którego unormowania te sprawiałaby wrażenie wyrwanych z kontekstu, lub nie tworzyłyby zamkniętej całości czy nie byłyby wystarczająco komunikatywne. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie nie widzi potrzeby zamieszczenia w badanej uchwale zakwestionowanych regulacji.

Przedmiotowe postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVI/343/2018 Rady Gminy Dolice z dnia 29 marca 2018 r. dotyczyło również § 7 ust. 2, który regulował zakres kontroli dotacji, w tym:

- 1) zgodność ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazanych w informacjach, o których mowa w § 4 ust. 1;
- 2) sprawdzeniem prawidłowości wykorzystania dotacji, zgodnie z zasadami określonymi w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych;
- 3) zgodność złożonego rocznego rozliczenia wykorzystania dotacji, o którym mowa w § 6 ust. 1, z dokumentacją organizacyjną, finansową oraz z dokumentacją przebiegu nauczania szkoły lub placówki.

Organ nadzoru wskazuje, że art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do regulowania zakresu przeprowadzania kontroli. Ustawodawca w sposób wyraźny ograniczył zakres upoważnienia dla prawodawcy miejscowego do regulowania trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Kolegium wskazuje, że zakres przeprowadzania kontroli w sposób kompleksowy regulują przepisy ustawowe.

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się „Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał.” (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1.02.2018 r., sygn. II SA/Sz 1384/17, podobnie WSA w Gliwicach w wyroku z 28.02.2018 r., sygn. II SA/Gl 1215/17 oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 13.12.2017 r., sygn. II SA/Go 1045/17).

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

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