



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 maja 2018 r.

Poz. 2612

UCHWAŁA NR XIII.121.K.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 maja 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXXIII/306/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

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 XXXIII/306/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części dotyczącej:

- § 4 ust. 3;
- § 5 ust. 6;
- § 6 ust. 2;
- § 7,

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 § 32 ust. 1 i § 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 XXXIII/306/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 11 kwietnia 2018 r.

Przedmiotowa 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, a także zgodności z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych 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 26 kwietnia br. (znak pisma: K.0010.270.JW.2018). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 9 maja 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 stwierdziło, że opublikowana w dniu 5 marca 2018 r. uchwała w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (poz. 1066) zawiera błędną numerację jednostek redakcyjnych (paragrafów), która nie odpowiada przyjętej przez Radę Gminy Kołobrzeg w uchwale Nr XXXIII/306/2018 z dnia 16 lutego 2018 r. i przekazanej do badania Izbie. Poza tym w ostatnim paragrafie wersji opublikowanej została dopisana część postanowienia o wejściu uchwały w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. (§ 9 badanej uchwały, a w publikowanej § 10). Kolegium informuje, że badaniu została poddana uchwała o treści w jakiej przekazano ją do Izby.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 9 maja 2018 r. Jednostka nie skorzystała z prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium oraz z przysługującego jej prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło, co następuje:

Uchwała Nr XXXIII/306/2018 Rady Gminy Kołobrzeg z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania należy do właściwości rzeczowej regionalnych izb obrachunkowych z mocy art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Wymieniona uchwała – 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 Gminy Kołobrzeg określiła terminy przekazywania miesięcznej części dotacji, co stanowi materię regulowaną ustawą, przy czym postanowienie § 4 ust. 3 pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 34 ust. 1 cyt. ustawy zastrzegającym, w przeciwieństwie do przepisów dotychczasowych i zakwestionowanego postanowienia uchwały, krótszy termin przekazania dotacji nie tylko w grudniu, ale i styczniu danego roku budżetowego. Zgodnie z ostatnio powołanym przepisem ustawy część dotacji na miesiąc styczeń powinna być corocznie przekazana do dnia 20 stycznia. Wyjątkiem jest sytuacja przejściowa przewidziana w art. 96 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, według którego część dotacji przypadająca za styczeń 2018 r. ma zostać przekazana do dnia 31 stycznia 2018 r. Taki sposób regulacji uznać należy za istotne naruszenie § 118 w zw. 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) nakazu takiego redagowania przepisów aktów prawa miejscowego, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, a także za naruszenie art. 2 ustawy zasadniczej, leżącego u podstaw wskazanej zasady stanowienia prawa. Zgodnie z ww. przepisem w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Powtórzenie za ustawą określonej regulacji stanowi istotne naruszenie prawa. Tym bardziej za istotne naruszenie prawa należy traktować nieprecyzyjne lub częściowe powtórzenie regulacji ustawowej.

W świetle utrwalonej linii orzeczniczej, powtórzenie przepisu ustawy czy to w sposób dosłowny, czy to modyfikujący jego brzmienie, stanowi istotne naruszenie 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).

Za wykraczające poza ustawową delegację Kolegium ocenia także postanowienie § 5 ust. 6 uchwały, normujące termin złożenia przez organ prowadzący korekty rozliczenia dotacji, mającej na celu sprostowanie oczywistej omyłki lub błędu rachunkowego tkwiącego w rozliczeniu. Podzielając w tej mierze stanowisko judykatury, w tym prezentowane w wyroku NSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II GSK 727/15, w myśl którego termin rozliczania winien oznaczać zasady i terminy zgłaszania

ewentualnej korekty danych stanowiących podstawę naliczania dotacji, materię delegowaną ograniczyć należy do określenia terminu ostatecznego rozliczenia dotacji łącznie ze zmianą danych stanowiących podstawę naliczania dotacji, wynikłą ze zmiany (skorygowania) ustaleń dokonanych przez podmiot dotowany, nie polegającą jednak na wskazaniu organowi dotującemu oczywistego błędu. Możliwość sprostowania oczywistych omyłek powinna pozostawać nieograniczona w czasie.

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. 2 uchwały, w którym rada uregulowała zakres prawidłowości wykorzystania dotacji.

Stwierdzenie nieważności § 7 uchwały, stanowiącego o uchyleniu poprzednio obowiązującej uchwały, stało się konieczne z uwagi na naruszenie tym postanowieniem art. 94 ustawy zasadniczej i § 32 ust. 1 w zw. z § 143 cyt. 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 upoważniający 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 kompetencyjnych 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. Zamieszczanie postanowienia o jej uchyleniu narusza także wyraźną normę § 126 ust.1 cyt. ostatnio rozporządzenia.

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.

Przewodniczący Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski