



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 12 czerwca 2018 r.

Poz. 2787

UCHWAŁA NR XIV.140.K.2018 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 22 maja 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XLVI/497/2018 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania, rozliczania oraz kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, udzielonych niepublicznym przedszkolom i niepublicznym innym formom wychowania przedszkolnego, działającym na terenie Gminy Borne Sulinowo

Na podstawie art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.), art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 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 § 1 ust. 2 pkt 3, § 6 ust. 2 i § 9 ust. 1 uchwały Nr XLVI/497/2018 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania, rozliczania oraz kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, udzielonych niepublicznym przedszkolom i niepublicznym innym formom wychowania przedszkolnego, działającym na terenie Gminy Borne Sulinowo, 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, z późn. zm.) oraz § 118 w związku 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 XLVI/497/2018 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania, rozliczania oraz kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, udzielonych niepublicznym przedszkolom i niepublicznym innym formom wychowania przedszkolnego, działającym na terenie Gminy Borne Sulinowo – przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Zespół Zamiejscowy w Koszalinie w dniu 2 maja 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.

Kolegium Izby, badając wstępnie uchwałę na posiedzeniu w dniu 9 maja 2018 r. stwierdziło, iż budzi ona wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z ustawą o finansowaniu zadań oświatowych oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W związku z powyższym, Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, a o wszczętym postępowaniu powiadomiło Przewodniczącego Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie pismem z dnia 9 maja br. (znak: K.0010.290.KK.2018). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 22 maja 2018 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel

podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Ponadto, w przedmiotowym piśmie Kolegium zwróciło uwagę na nieprecyzyjne zapisy § 6 ust. 1 oraz załącznika Nr 1 do uchwały, w części dotyczącej numeru rachunku, na który dotacja ma być przekazana, które sugerują, iż może być to dowolny rachunek wskazany we wniosku, podczas gdy zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych do przekazania dotacji służy wyłącznie rachunek bankowy dotowanej placówki.

W dniu 14 maja 2018 r. do Izby przekazano pismo Skarbnika Gminy, działającego z upoważnienia Burmistrza Bornego Sulinowa, w którym wskazano, iż kwestionowane zapisy uchwały mają identyczną treść jak w uchwale Nr XLII/470/2018 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 1 lutego 2018 r., która przez Kolegium Izby została uznana za zgodną z prawem w przedmiotowym zakresie.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 22 maja br. Przedstawiciele gminy nie skorzystali z przysługującego im prawa uczestniczenia w posiedzeniu.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XLVI/497/2018 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania, rozliczania oraz kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, udzielonych niepublicznym przedszkolom i niepublicznym innym formom wychowania przedszkolnego, działającym na terenie Gminy Borne Sulinowo 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.

Rada Miejska w Bornem Sulinowie w § 6 ust. 2 uchwały postanowiła, że dotacja nie podlega przekazaniu w sytuacji, gdy stracił aktualność wpis do ewidencji placówek niepublicznych do czasu jego aktualizacji, wykraczając tym samym poza materię delegowaną powołanym przepisem art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Warunki przekazania dotacji zostały określone w art. 33 ust. 1, a warunki wstrzymania jej przekazania – w art. 36 ust. 7 i art. 37 ust. 2 tej ustawy. Żaden przepis prawa nie upoważnia natomiast organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia innych, niż przewidziane w ustawie warunków wstrzymania przekazania dotacji. W ocenie Kolegium Izby, zawarcie w akcie prawa miejscowego przedmiotowej regulacji jest niezgodne z art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

W § 9 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Bornem Sulinowie wskazała na prawo organu dotującego do kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji w zakresie jej przeznaczenia oraz liczby uczniów w poszczególnych okresach roku kalendarzowego.

Powyższa regulacja nie tylko wykracza poza ustawowy zakres delegacji statuowanej przepisem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdyż nie reguluje trybu tylko zakres kontroli, ale również stanowi modyfikację kwestii unormowanej art. 36 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania udzielonych dotacji. Zawarcie w akcie prawa miejscowego zmodyfikowanego powtórzenia przepisów ustawy narusza wynikającą z § 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) 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 powtórnego 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).

W § 1 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada Miejska w Bornem Sulinowie zredagowała definicję „podstawowej kwoty dotacji” z zastosowaniem odesłania do art. 12 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zastosowana definicja pojęcia podstawowej kwoty dotacji jest niepełna, ponieważ dotyczy wyłącznie przedszkoli i nie obejmuje innych form wychowania przedszkolnego. Ponadto, w ocenie Kolegium, jest ona całkowicie zbędna ponieważ ustawodawca uregulował w sposób kompleksowy kwestię zasad ustalania wysokości kwoty dotacji oświatowej, jak również zredagował definicję pojęcia podstawowej kwoty dotacji. Co więcej zredagowane przez Radę Miejską pojęcie nie jest przywoływane w treści uchwały. Jak wskazano już wcześniej, zgodnie z art. 94 ustawy zasadniczej organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawie. Powyższe oznacza, że akty te powinny regulować tylko i wyłącznie zakres spraw przekazanych do unormowania przez ustawodawcę, zaś w pozostałym zakresie materia 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 przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Podniesiona w piśmie gminy okoliczność, iż przy wcześniejszym badaniu uchwały Nr XLII/470/2018 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 1 lutego 2018 r. zakwestionowane zapisy uznane zostały za zgodne z prawem wynika z faktu, iż ustawa o finansowaniu zadań oświatowych weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. i w tamtym okresie kształtowało się dopiero stanowisko Kolegium Izby w zakresie regulacji, które powinny być zawarte w aktach prawa miejscowego wydawanych na podstawie tej ustawy. Jednocześnie Kolegium podkreśla, iż powyższa okoliczność nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia o częściowej niezgodności uchwały Nr XLVI/497/2018 Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 26 kwietnia 2018 r. z przepisami prawa.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

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