

Uchwała nr 76/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 25 października 2016 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym
nr XX/118/16 z dnia 13 września 2016 r. w sprawie określenia trybu udzielania
i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli
oraz osób prowadzących wychowanie przedszkolne w innych formach
oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 i 1579), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XX/118/16 z dnia 13 września 2016 r. w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli oraz osób prowadzących wychowanie przedszkolne w innych formach oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania — wobec istotnego naruszenia art. 80 ust. 2b i 3c w związku z art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 2b, 2d i 3c w związku z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.), art. 252 ust. 1 pkt 1 i ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) oraz § 137 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).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym nr XX/118/16 z dnia 13 września 2016 r. w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli oraz osób prowadzących wychowanie przedszkolne w innych formach oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 26 września 2016 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Rada Miejska w Brzegu Dolnym w § 2–4 badanej uchwały postanowiła:

„§ 2. Dotacja dla niepublicznego przedszkola, o której mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, przysługuje na każdego ucznia w wysokości 75% ustalonych w budżecie Gminy Brzeg Dolny wydatków bieżących, ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Brzeg Dolny, w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o stanowiące dochody budżetu gminy wpływy z opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i opłaty za wyżywienie, z tym że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Brzeg Dolny.

§ 3. Dotacja dla niepublicznego zespołu wychowania przedszkolnego lub punktu przedszkolnego, o której mowa w art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty przysługuje na każdego ucznia w wysokości 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Brzeg Dolny pomniejszonych o stanowiące dochody budżetu gminy

wpływy z opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i opłaty za wyżywienie, z tym że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Brzeg Dolny.

§ 4. Dotacja dla publicznego zespołu wychowania przedszkolnego lub publicznego punktu przedszkolnego przysługuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego w wysokości 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Brzeg Dolny pomniejszonych o stanowiące dochody budżetu gminy wpływy z opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i opłaty za wyżywienie, z tym że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Brzeg Dolny”.

Rada Miejska w Brzegu Dolnym jako podstawę obliczania dotacji dla uczniów niepełnosprawnych przyjęła zatem „kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Brzeg Dolny”.

Regulacje powyższe w sposób istotny naruszają przepisy art. 80 ust. 2b oraz art. 90 ust. 2b i 2d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.o.”. Ustawodawca mając na względzie dobro ucznia niepełnosprawnego określił jedynie dolną granicę wysokości dotacji na takiego ucznia. Przyjęte przez Radę w przedmiotowej uchwale rozwiązanie w zakresie dotacji na ucznia niepełnosprawnego nie gwarantuje, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego w każdym przypadku będzie co najmniej równa dotacji na ucznia pełnosprawnego. Może bowiem tak się zdarzyć, że wielkość dotacji na ucznia niepełnosprawnego, ustalona w oparciu o odpowiednik kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, będzie niższa niż wielkość dotacji dla pozostałych uczniów (nie niepełnosprawnych) ustalona w oparciu o ponoszone wydatki bieżące. Należy zauważyć, że ustawodawca chciał zagwarantować dofinansowanie na ucznia niepełnosprawnego na poziomie przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej, w sytuacji gdyby wielkość dotacji ustalona przez organ stanowiący była niższa niż ta, która została ustalona w subwencji. Podobne stanowisko znajduje odzwierciedlenie w doktrynie, rozstrzygnięciach organów nadzoru, a — co najważniejsze — w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15).

W ocenie Kolegium regulacja § 6 ust. 2 oraz § 7 ust. 3 uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie wynikającym z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 u.s.o. Jednocześnie — wbrew § 137 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) — stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu odpowiednio art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c u.s.o. oraz art. 252 ust. 1 pkt 1 i ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”.

W § 6 ust. 2 badanej uchwały Rada ustaliła, że „Dotacja przekazywana jest na dany miesiąc w terminie do 25 dnia tego miesiąca, z tym że w miesiącu grudniu do 15 dnia tego miesiąca, na rachunek bankowy podmiotu dotowanego, wskazany we wniosku, o którym mowa w § 1 ust.” (numeru nie podano).

Regulacja powyższa narusza art. 80 ust. 3c oraz art. 90 ust. 3c u.s.o., bowiem odmiennie od regulacji ustawowych ustala termin przekazywania dotacji. W świetle art. 80 ust. 3c u.s.o. „Dotacje, o których mowa w ust. 2, 2b, 2c, 3 i 3a, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia”. Również z art. 90 ust. 3c u.s.o. wynika, że „Dotacje, o których mowa w ust. 1a–3a, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia”.

W § 7 ust. 3 badanej uchwały Rada ustaliła, że „Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane w nadmiernej wysokości lub nienależnie podlegają zwrotowi wraz z ustawowymi

odsetkami. Odsetki nalicza się od dnia przekazania dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub od dnia stwierdzenia nieprawidłowości naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji”.

Postanowienia § 7 ust. 3 w sposób istotny naruszają art. 252 ust. 1 pkt 2 i ust. 6 u.f.p., bowiem odmiennie niż ten przepis ustalają konsekwencje zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Z powołanych przepisów ustawy wynika, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości — podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia ww. okoliczności, zaś odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem,

2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w art. 252 ust. 1 i 2 u.f.p. w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Zgodnie z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej grupy adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni roli informacyjnej dla jej adresatów odnośnie już istniejących uregulowań prawnych. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecznictwa, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Łd 16/16, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn. akt II SA/Bd 1316/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 16/13). Uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest również dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r. sygn. akt IV SA/Gl 391/12). W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne.

W załączniku nr 3 pn. „Rozliczenie wykorzystania dotacji” zawarto wzór oświadczenia o treści: „Oświadczam, że wszystkie podane przeze mnie dane są zgodne z rzeczywistością. Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 z późn. zm.)”.

W ocenie Kolegium wprowadzenie wymogu złożenia ww. oświadczenia nie znajduje podstawy prawnej. Zakres przedmiotowy badanej uchwały określają art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 u.s.o., stanowiące podstawę jej podjęcia, a wymóg złożenia powołanego oświadczenia nie mieści się w granicach delegacji wyznaczonej powołanymi przepisami.

W § 6 ust. 4 badanej uchwały zawarta została następująca regulacja: „Wypłacana w każdym miesiącu dotacja ma charakter zaliczkowy, a jej ostateczne rozliczenie następuje w terminie określonych w § 6”. Kolegium wskazuje, że z art. 80 ust. 3c oraz art. 90 ust. 3c u.s.o. wynika, że udzielana dotacja jest dotacją roczną przekazywaną w 12 częściach i zapis o jej „zaliczkowym charakterze” nie znajduje uzasadnienia prawnego (wyrok NSA z dnia 29 listopada 2012 r. sygn. akt II GSK 1609/11). Ponadto błędnie wskazano, że ostateczne rozliczenie dotacji następuje w terminie określonym w § 6 uchwały, bowiem terminy rozliczania dotacji Rada Miejska określiła w § 7 uchwały.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Brzegu Dolnym przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, którą wnosi się za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus