

Uchwała nr 15/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 31 stycznia 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy nr XXXV/399/17 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie dotacji udzielanych niepublicznym przedszkolom, szkołom o uprawnieniach szkół publicznych oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne na terenie Gminy Trzebnica

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 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 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Trzebnicy nr XXXV/399/17 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie dotacji udzielanych niepublicznym przedszkolom, szkołom o uprawnieniach szkół publicznych oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne na terenie Gminy Trzebnica w zakresie:

1) § 2 — wobec istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203),

2) § 4 ust. 1 i 2 oraz § 6 ust. 16 i 17 — wobec istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203) w związku z § 137 i § 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 Trzebnicy nr XXXV/399/17 z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie dotacji udzielanych niepublicznym przedszkolom, szkołom o uprawnieniach szkół publicznych oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne na terenie Gminy Trzebnica wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 11 stycznia 2018 roku.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej badanej uchwały art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203), zwanej dalej „u.f.z.o.”, 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 wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

W § 2 uchwały ujętym w rozdziale 2 uchwały zatytułowanym „Podstawy obliczania dotacji” zawarto regulacje odnoszące się do wysokości dotacji udzielanych podmiotom objętym uchwałą (wskazanym w § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały). Postanowienia § 2 uchwały przenoszą na grunt uchwały obowiązujące w tym zakresie regulacje ustawowe, zawarte w art. 17 ust. 3, art. 21 ust. 3, art. 26 ust. 1 i 7, art. 15, art. 30, art. 23 i art. 39 u.f.z.o. Powołany art. 38 ust. 1 u.f.z.o. nie zawiera

upoważnienia do wprowadzania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego regulacji odnoszących się do wysokości i podstaw udzielania dotacji.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, obowiązujący na ograniczonym obszarze, odpowiadającym właściwości miejscowej organów jednostki samorządu terytorialnego wydających te akty. Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (tak: wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r. sygn. akt U 19/97, wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1288/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt I SA/Wa 1354/05). Tego rodzaju akty nie mają samoistnego charakteru, bowiem ich istnienie zależy od odpowiedniego umocowania określonego w ustawie. Są one pochodne w stosunku do ustaw, mają uzupełniający i po części wykonawczy charakter. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Celem aktów prawa miejscowego jest nie tylko wykonanie ustawy, ale również jej uzupełnienie i rozwinięcie w obszarach zawartych w upoważnieniu. O ich legalności decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia. Zakres upoważnienia wyznacza granice działalności prawotwórczej właściwego organu i wpływa na treść tworzonego prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Regulacja zawarta w § 2 badanej uchwały wykracza poza zakres upoważnienia do stanowienia określony w art. 38 ust. 1 u.f.z.o., a zatem w sposób istotny narusza powołany przepis.

Regulacje zawarte w § 4 ust. 1 i 2 uchwały, odnoszące się do częstotliwości i terminów przekazywania dotacji, stanowią powtórzenie treści zawartej w art. 34 i art. 96 ust. 2 u.f.z.o., natomiast postanowienia § 6 ust. 16 i 17 uchwały, odnoszące się do przetwarzania danych osobowych w trakcie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oraz okresu objętego kontrolą, stanowią powtórzenie treści art. 36 ust. 4 i 5 u.f.z.o.

Zgodnie z § 137 i § 143 „Zasad techniki prawodawczej” — stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) — w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikacje i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95, wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02, wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r. sygn. akt I Sa/Lu 882/02).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Trzebnicy przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, 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