

Uchwała nr 119/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 17 października 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Jeleniogórskiego
nr XLIII/219/2018 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania
dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli
prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Jeleniogórskiego nr XLIII/219/2018 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania — wobec istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Jeleniogórskiego nr XLIII/219/2018 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 17 września 2018 roku.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepisy art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995, z późn. zm.) oraz 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.”.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 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.

Podjęta na podstawie powołanego przepisu uchwała stanowi akt prawa miejscowego, obowiązujący na ograniczonym obszarze, odpowiadającym właściwości miejscowej organu jednostki samorządu terytorialnego wydającego ten akt. 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. Zapisy uchwał będących aktami prawa miejscowego, jako adresowane do podmiotów zewnętrznych, winny być formułowane w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Badając zgodność z prawem uchwały podjętej przez Radę Powiatu Jeleniogórskiego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że zawarte w niej regulacje w wielu przypadkach stanowią powtórzenie przepisów ustawowych, z wprowadzonymi modyfikacjami, oraz wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 38 ust. 1 u.f.z.o., przy jednoczesnym braku uregulowań wymaganych tym przepisem.

Rada Powiatu Jeleniogórskiego ustalając zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, nie uwzględniła informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, do czego była zobligowana na mocy art. 38 ust. 1 u.f.z.o.

W § 8 ust. 5 pkt 1 uchwały wprowadzono obowiązek comiesięcznego rozliczenia otrzymanej dotacji poprzez „przekazanie informacji o wykorzystaniu otrzymanej części dotacji w terminie, o którym mowa w § 4 ust. 2, po miesiącu otrzymania dotacji, według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 uchwały”.

W świetle art. 34 ust. 1 u.f.z.o. dotacje, o których mowa w art. 15–21, art. 25 ust. 1–4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8 oraz art. 28–30, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6, 7 i 8 ustawy — Prawo oświatowe, lub zespołu szkół lub placówek, 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.

Dotacje udzielane na podstawie art. 34 u.f.z.o. są dotacjami rocznymi przekazywanymi uprawnionym podmiotom w dwunastu miesięcznych częściach. Roczny charakter dotacji przesądza o tym, że ustalenie pobrania jej nienależnie bądź w nadmiernej wysokości może mieć miejsce dopiero po upływie okresu, na jaki dotacja została udzielona.

Wymóg składania rozliczenia otrzymanych dotacji „po miesiącu otrzymania dotacji” na formularzu, którego wzór stanowi załącznik nr 4 do badanej uchwały, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Znajduje to potwierdzenie w samej treści uchwały, która w § 8 ust. 2 nakazuje „wydatkować dotację do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego”. Z § 8 ust. 3 uchwały wynika również, że „środki z dotacji niewykorzystane w terminie, o których mowa w ust. 2 podlegają zwrotowi na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)”.

W § 10 ust. 2 pkt 1–4 uchwały określono zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, co nie znajduje umocowania w delegacji ustawowej. Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w tym z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych służących do gromadzenia danych osobowych, uregulowana została w art. 36 u.f.z.o. W świetle powyższego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw prawnych do regulowania w drodze uchwały zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Na mocy art. 38 ust. 1 u.f.z.o. organ stanowiący jest zobowiązany m.in. do ustalenia trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Uprawnienie do określenia trybu przeprowadzania kontroli to ustalenie zasad, na jakich będzie się ona odbywać, sposobu postępowania, procedury przeprowadzania kontroli (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2012 r. sygn. akt I SA/Gd 1321/11). WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt I SA/Po 1305/15) stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych

(np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

W § 1 pkt 1–12 uchwały zawarto definicje pojęć na użytek uchwały oraz jej załączników, pomimo że część z nich zdefiniowano w ustawie. Pojęcia te nie są tożsame z ustawowymi z uwagi na ich modyfikację. Dotyczy to m.in. definicji organu prowadzącego, szkoły, placówki, ucznia czy dziecka objętego wczesnym wspomaganie. Jednocześnie w treści uchwały ma miejsce odwoływanie się naprzemiennie do słownika uchwały bądź przepisów u.f.z.o. Przykładowo, w § 2 ust. 1 zapisano, że uchwała ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Jeleniogórskiego dla niepublicznych podmiotów oświatowych wpisanych do ewidencji, o której mowa w § 1 ust. 1 pkt 5, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania przez:

1) niepubliczne szkoły o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 5,

2) placówki oświatowe, o których mowa w art. 2 pkt 3 i 8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. — Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 59, z późn. zm.).

W § 4 ust. 1 uchwały zapisano, że osoba prowadząca niepubliczną szkołę specjalną o uprawnieniach szkoły publicznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu powiatu zgodnie z art. 25 ust. 2 i 8 ustawy, co przenosi na grunt uchwały obowiązujące w tym zakresie regulacje ustawowe. Regulacje ustawowe zawarto również w § 7 ust. 1 i § 8 ust. 1 uchwały.

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).

Jak już wskazano wyżej, akty prawa miejscowego nie mają samoistnego charakteru. Mają one uzupełniający i po części wykonawczy charakter w systemie prawa powszechnie obowiązującego. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. W świetle powyższego nie znajdują uzasadnienia regulacje zawarte w § 15 uchwały — „W sprawach nieuregulowanych w niniejszej uchwale stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym przepisy ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych”.

Kolegium Izby zauważa ponadto, że zawarte w § 16 uchwały wskazanie dotyczące utraty mocy obowiązującej wymienionej w nim uchwały jest zbędne, bowiem wymieniona uchwała wygasa wraz ze zmianą podstawy prawnej upoważniającej organ stanowiący do wydania takiego aktu, tj. z dniem 31 grudnia 2017 roku. Zgodnie z § 32 ust. 1 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej, 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.

Kolegium Izby zwraca uwagę na niezachowanie przez Starostę Jeleniogórskiego obowiązku wynikającego z przepisów art. 78 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepisy te stanowią, że starosta przedkłada regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1, uchwałę budżetową, uchwałę w sprawie absolutorium dla zarządu oraz inne uchwały objęte zakresem nadzoru izby. Uchwały starosta zobowiązany jest przedłożyć w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia, a zakres nadzoru izby określają przepisy art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Uchwała Rady Powiatu Jeleniogórskiego nr XLIII/219/2018 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania została przekazana po 201 dniach od daty jej podjęcia, na wniosek organu nadzoru.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Jeleniogórskiego 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