

Uchwała nr 109/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 października 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej Legnicy nr XII/154/19 z dnia 30 września 2019 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych i pozostałych niepublicznych placówek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania

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 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Legnicy nr XII/154/19 z dnia 30 września 2019 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych i pozostałych niepublicznych placówek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, w zakresie:

1) § 3 ust. 3 zdania trzeciego w brzmieniu: „W przypadku braku zwrotu nadpłaty organ dotujący pomniejszy należną część dotacji w terminie do końca lutego następnego roku.” oraz § 6 ust. 7 — z powodu istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203, z późn. zm.),

2) § 5 ust. 6 zdania drugiego w brzmieniu: „Niewykorzystaną dotację zwracają na konto Gminy Legnica w terminie do 30 dni od dnia otrzymania ostatniej części dotacji” — z powodu istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203, z późn. zm.) oraz art. 251 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Legnicy nr XII/154/19 z dnia 30 września 2019 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych i pozostałych niepublicznych placówek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 października 2019 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Legnicy — powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.), art. 91 i 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 i 1815) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.z.o.” — ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych i pozostałych niepublicznych placówek oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

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

Rada Miejska w § 3 ust. 3 badanej uchwały postanowiła, że: „Nadpłaty dotacji w ciągu roku budżetowego zalicza się na poczet przyszłego miesiąca. Nadpłaty dotacji na koniec roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu gminy zgodnie z zasadami i w terminach określonych

w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869). W przypadku braku zwrotu nadpłaty organ dotujący pomniejszy należną część dotacji w terminie do końca lutego następnego roku”. Regulacja zawarta w zdaniu trzecim wprowadza instytucję potrącenia (kompensaty) właściwą prawu cywilnemu, która nie jest dopuszczalna w relacji dwóch odrębnych i niezależnych od siebie stosunków publicznoprawnych pomiędzy dotującym a beneficjentem dotacji na gruncie art. 63 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869), zwanej dalej „u.f.p.”, oraz narusza prawo podmiotów dotowanych do otrzymywania comiesięcznych części dotacji, wynikające z art. 34 ust. 1 u.f.z.o.

W wyroku z dnia 23 października 2017 r. sygn. akt II GSK 40/16 Naczelny Sąd Administracyjny wywiódł, iż „zaliczanie nadpłaconej kwoty dotacji na poczet dotacji udzielonej w bieżącym roku, bądź — w sytuacji zaprzestania działalności przez placówkę — wprowadzenie obowiązku zwrotu nadpłaconej dotacji na rachunek bankowy wskazany przez organ dotujący — nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, w szczególności narusza zasadę roczności dotacji, pozostając w sprzeczności z art. 90 ust. 3c u.s.o. Z uwagi na fakt, że w świetle art. 126 u.f.p. dotacje podlegają szczególnym zasadom rozliczania, należy odróżnić rozliczanie dotacji na bieżąco, przy okazji wypłat poszczególnych prawem przewidzianych rat w ciągu roku, w którym udzielono dotacji (tryb których to rozliczeń może dookreślać uchwała wydana na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o.) od rozliczeń po zakończeniu roku, w którym dotacji udzielono — takich jak obowiązek zwrotu dotacji niewykorzystanej do końca roku budżetowego (art. 251 ust. 1 u.f.p.) czy też obowiązek zwrotu dotacji, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej nienależnie, na zasadach określonych art. 252 u.f.p.”. Powyższe stanowisko zachowuje aktualność pomimo zmiany stanu prawnego w zakresie systemu finansowania zadań oświatowych.

W świetle powyższego regulacja zawarta w § 3 ust. 3 zdaniu trzecim badanej uchwały nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 38 ust. 1 u.f.z.o.

Stosownie do 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. 28–31a 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 odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Powołany przepis nie zawiera stosownego upoważnienia do określenia terminu zwrotu niewykorzystanej dotacji w przypadku zakończenia działalności w trakcie trwania roku budżetowego. Regulacja w tym zakresie została zawarta w § 5 ust. 6 zdaniu drugim uchwały. Zgodnie z tym przepisem „Organy prowadzące, których jednostki organizacyjne systemu oświaty kończą swoją działalność w trakcie trwania roku budżetowego składają w terminie do 15 dnia następującego po terminie zakończenia działalności pisemne rozliczenie z wykorzystania otrzymanej dotacji, za okres od początku roku budżetowego do dnia zakończenia działalności. Niewykorzystaną dotację zwracają na konto Gminy Legnica w terminie do 30 dni od dnia otrzymania ostatniej części dotacji”.

Termin zwrotu niewykorzystanej dotacji regulują przepisy art. 251 ust. 1 i 3 u.f.p. Stosownie do ich treści dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, a w przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zdaniem Kolegium Izby zapisem zawartym w § 5 ust. 6 zdaniu drugim badanej uchwały w sposób istotny naruszono art. 251 ust. 1 i 3 u.f.p., gdyż Rada Miejska nie mogła unormować terminu zwrotu dotacji w sposób odmienny, niż to wynika z ustawy o finansach publicznych.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma również podstaw prawnych do regulowania w drodze uchwały zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, który w ocenie Kolegium Izby zawarł w postanowieniach § 6 ust. 7 uchwały. W myśl tego unormowania „W szkołach niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek

nauki kontrolujący ma prawo sprawdzenia spełniania przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu, a także uzyskiwania poświadczonych za zgodność z oryginałem kserokopii listy uczniów obecnych na zajęciach”.

Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w tym także weryfikacja list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 u.f.z.o., uregulowana została w art. 36 u.f.z.o. W świetle powyższego uznać zatem należy, że Rada Miejska Legnicy regulując w przedmiotowej uchwale zakres kontroli rozszerzyła ustawową kompetencję do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, czym w sposób istotny naruszyła art. 38 ust. 1 u.f.z.o.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (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.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Legnicy 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 jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus