

Uchwała Nr 4.67.2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 13 lutego 2018 roku

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 1288/XLIII/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 17 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół podstawowych prowadzonych na terenie Gminy Piaseczno oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) oraz 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 561) –
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr 1288/XLIII/2018 Rady Miejskiej W Piasecznie z dnia 17 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół podstawowych prowadzonych na terenie Gminy Piaseczno oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji tj. **§ 1 ust. 2, § 5 ust. 1 pkt 1 i 2, § 6 ust. 1 pkt 1, § 8 ust. 2 i § 10, oraz § 5 ust. 2** w zakresie wyrażenia „o której mowa w ust. 1”, **§ 6 ust. 2** w zakresie wyrażenia: „w tym niezwłocznego przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów”, **§ 8 ust. 1** w zakresie wyrażenia: „a w razie stwierdzenia uchybień lub nieprawidłowości - zalecenia pokontrolne”, a także **w tytule uchwały**, w zakresie wyrażenia „i zakresu” oraz w **Załączniku Nr 1** do uchwały w zakresie wyrażeń:

„Rachunki bankowe na które zostanie przekazana dotacja

Rodzaj dotowanej działalności:

Numer rachunku:

Nazwa rachunku:

Nazwa banku:”

z powodu istotnego naruszenia art. 34 ust. 1, art. 36 ust. 2 i ust. 3, art. 38 ust. 1 oraz art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203) oraz § 32 ust. 1 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Piaseczno skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Uzasadnienie

W dniu 24 stycznia 2018 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 1288/XLIII/2018 Rady Miejskiej W Piasecznie z dnia 17 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół podstawowych prowadzonych na terenie Gminy Piaseczno oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Izby.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 1 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska zawarła definicję pojęcia „uczeń”, przekraczając w ten sposób granice delegacji, na podstawie których została podjęta uchwała. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa definiują pojęcie zawarte w § 1 ust. 2 badanej uchwały i nie ma potrzeby ani podstaw do ich powielania i modyfikacji.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99).

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 518/11). W konsekwencji, za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie.

W § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, że:

„W dotowanych szkołach przeprowadza się kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji obejmującą:

1) weryfikację zgodności danych o liczbie uczniów wykazywanych w informacji miesięcznej z dokumentacją przebiegu nauczania;

2)weryfikację prawidłowości wykorzystania dotacji, zgodnie z jej przeznaczeniem określonym w art. 35 ustawy z dnia 29 listopada 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. ”

Poprzez powyższą regulację Rada określiła zakres kontroli przeprowadzanej w dotowanych jednostkach.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych winien określić tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Stanowienie natomiast w szerszym zakresie jak to ma miejsce w § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych radzie gminy ww. art. 38 ust. 1. Szczegółowe uregulowania w zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji określone zostały w art. 36 cyt. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już uregulowane w obowiązujących przepisach prawa. Tego rodzaju powtórzenia są nie tylko normatywnie zbędne, ale ich modyfikacja może prowadzić do zmiany intencji ustawodawcy, co wielokrotnie poglądy takie wyrażało orzecznictwo sądowe.

W tytule przedmiotowej uchwały również bezpodstawnie rozszerzono kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji o jej zakres.

W § 6 ust. 1 pkt 1 Rada określiła prawa „kontrolera” do „swobodnego poruszania się na terenie szkoły kontrolowanej, w tym do wstępu do obiektów i pomieszczeń związanych z przedmiotem kontroli”. Szczegółowe uregulowania w zakresie praw osób upoważnionych do przeprowadzania kontroli określone zostały w art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Organ stanowiący nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już uregulowane w obowiązujących przepisach prawa, a tym bardziej nie może tych przepisów modyfikować.

Natomiast w **§ 6 ust. 2** Rada zawarła postanowienie o treści: „w tym niezwłocznego przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów”. Organ nadzoru zauważa, że stosownie do art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym przedszkola, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzania kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

Skoro termin udostępniania dokumentacji został określony przepisem ustawowym, Rada nie była upoważniona do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo ani też wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 8 ust. 1 Rada Miejska postanowiła: „...a w razie stwierdzenia uchybień lub nieprawidłowości - zalecenia pokontrolne”. Zaś zgodnie z **ust. 2** „Organ prowadzący szkołę jest zobowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, nie dłuższym niż 14 dni, poinformować Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienia uchwały o możliwości kierowania zaleceń pokontrolnych do jednostki kontrolowanej niebędącej jednostką organizacyjną Gminy nie znajdują również oparcia w obowiązującym prawie. Przytoczone uregulowania wykraczają poza delegację art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych dotyczącą ustalenia przez organ stanowiący trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Na podstawie ustaleń kontroli organ dotujący może jedynie wszcząć postępowanie w sprawie zwrotu dotacji na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 roku, poz. 2077). Stanowienie prawa miejscowego (a taką jest uchwała w sprawie dotacji) następuje na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych, co wyklucza dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

W § 10 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż: *„Tracą moc: uchwała Nr 940/XXXIV/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 maja 2013 r. sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Piaseczno przez inne niż Gmina Piaseczno osoby prawne lub fizyczne oraz dla innych niż Gmina Piaseczno, osób prawnych i osób fizycznych prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Maz. z poz. 8825), uchwała Nr 439/XVI/2015 w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr 940/XXXIV/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 13 maja 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inne niż Gmina Piaseczno osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 753), uchwała Nr 940/XXXIII/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 19 kwietnia 2017 w sprawie zmiany uchwały nr 940/XXXIV/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 maja 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inne niż Gmina Piaseczno osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 4222)”*.

Wymienione uchwały zostały podjęte na podstawie art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U z 2017r. poz. 2198). Zgodnie z art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych wyżej wymienione podstawy prawne zostały uchylone. Uchwała badana została podjęta na podstawie art. 38 obowiązującej od dnia 1 stycznia 2018 r. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Zgodnie z § 32 ust. 1 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „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. Zasada ta stosownie do § 143 Załącznika do przedmiotowego rozporządzenia znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Wykonawczy charakter aktu prawa miejscowego oraz zasada prymatu nad nim ustawy w hierarchii prawa, obligują organ realizujący ustawową normę kompetencyjną do wydawania tych aktów zgodnie z zapisami ustawowymi. Skoro uchwała straciła swój byt prawny na mocy zapisów ustawowych, to Rada nie mogła decydować w tej kwestii w podjętej uchwale. Zamieszczając zatem regulację w § 10 Rada istotnie naruszyła art. 80 pkt 16 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz § 32 ust. 1 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W załączniku Nr 1 do badanej uchwały pn. „Wniosek o przyznanie dotacji w ... roku” Rada Miejska w końcowej części załącznika zobowiązała podmioty ubiegające się o dotację do podania rachunku bankowego na który zostanie przekazana dotacja tj. Numer rachunku, Nazwa rachunku oraz Nazwa banku, na który ma być przekazana dotacja. Kolegium Izby zauważyło, iż stosownie do art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych *„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 (...)*”. W ocenie Kolegium Izby ww. zapis zawarty w załączniku Nr 1 pozwala na podanie nazwy i numeru innego rachunku bankowego niż rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, zatem w istotny sposób narusza przepis art. 34 ust. 1 cyt. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium


Bożena Zych

