

Uchwała Nr 5.91.2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 27 lutego 2018 roku

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XXVIII/226/18 Rady Gminy Osieck z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, niebędących przedszkolami specjalnymi i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt. 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 561) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XXVIII/226/18 Rady Gminy Osieck z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, niebędących przedszkolami specjalnymi i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania, **w zakresie § 2 pkt 2, § 3, wyrazów „i zakres” w tytule rozdziału między § 6 a § 7; § 7 ust. 3 wyrazów „i obejmuje” oraz § 7 ust. 3 pkt 1 i pkt 2; § 8; § 10 – wyrazów „ z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.”** z powodu istotnego naruszenia art. 38 ust. 1, art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203), § 32 ust. 1 w związku z § 143 Załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

§ 2

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

Uzasadnienie

W dniu 12 lutego 2018 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XXVIII/226/18 Rady Gminy Osieck z dnia 5 lutego 2018 r. w sprawie trybu

– W odniesieniu do nieprawidłowości wskazanej w pkt 1, w której rada określiła definicję pojęcia „niepublicznej placówki wychowania przedszkolnego” Kolegium Izby zauważyło, że orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, iż modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami poprawnej legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej 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).

6. W § 10 Rada uchwaliła zapis „... z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r.”

„§ 8. Traci moc uchwała Nr XXVI/210/17 Rady Gminy Osiek z dnia 23 listopada 2017 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Osiek przez inne niż Gmina Osiek osoby prawne i osoby fizyczne, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z 2017r. poz. 11762).”

5. W § 8 Rada postanowiła:

1) sprawdzenie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanych w informacjach miesięcznych, przekazywanych zgodnie z § 2 ust. 1 art. 35 ustawy - na podstawie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją;

„kontrola przeprowadzana jest w siedzibie podmiotu kontrolowanego i obejmuje:

4. W § 7 ust. 3, w tekście, Rada uchwaliła regulacje dotyczące zakresu kontroli:

3. W tytule rozdziału (między § 6 a § 7) Rada uchwaliła: „Tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji”

2. W § 3 ust. 1-6 Rada uchwaliła regulacje w zakresie podstawy obliczania dotacji.

2) niepublicznej placówce wychowania przedszkolnego - należy przez to rozumieć niepubliczne przedszkole, niebędące przedszkolem specjalnym oraz niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego, dla których Gmina Osiek jest organem rejestrującym”

„§2. Ilkroć w uchwale jest mowa o: (...)

1. W § 2 pkt 2, Rada postanowiła:

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi RIO.

udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, niebędących przedszkolami specjalnymi i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania.

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. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać i modyfikować przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz.U. z 2016r. poz. 283; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

– W zakresie nieprawidłowości wskazanych w pkt 2, 3 i 4 przedmiotowej uchwały Rada określiła podstawę obliczania dotacji oraz zakres kontroli przeprowadzanej w dotowanych jednostkach. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący stosownie do art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych winien ustalić: tryb udzielania i rozliczania dotacji (...) 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 wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych (...) oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Stanowienie natomiast w szerszym zakresie jak to ma miejsce w § 3 ust. 1-6, w tytule rozdziału (między § 6 a § 7): „Tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji” oraz w § 7 ust. 3 nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych radzie gminy ww. art. 38 ust. 1.

Szczegółowe uregulowania w zakresie podstawy obliczania dotacji oraz zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji określone zostały ustawie 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 zakresie nieprawidłowości wskazanych w pkt 5 należy zauważyć, że art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203), uchylił rozdział 7 i 8 w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198). Zgodnie z art. 147 pkt 1 ww. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych przepis ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Zgodnie z § 32 ust. 1 zasad techniki prawodawczej przyjętych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

zastosowana.

przedmiotowej uchwały delegacja ww. art. 5 zdaniem Kolegium Izby nie może być prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W sytuacji uregulowań zawartych w normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa art. 5 ww. ustawy przepis art. 4 nie wyjącają możliwości nadania aktowi od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Zgodnie z obowiązującymi, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie wsteczną. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych części zdania "z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2018 r." nadała uchwałę moc określa warunki wejścia w życie aktów normatywnych. Regulacja zawarta w drugiej 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który obowiązująca od 1 stycznia 2018 r.". Pierwsza część regulacji spełnia wymogi art. 4 ust. ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z mocą uchwały postanawiając, cyt. "Uchwała wchodzi w życie z dniem po upływie 14 dni od jej – w § 10 uchwały zawarto uregulowania w zakresie wejścia w życie przedmiotowej do aktów prawa miejscowego.

wydania tego aktu. Zasada ta stosownie do § 143 znajduje odpowiednie zastosowanie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie uchyla się przepis upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, albo poz. 283), jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo