



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 16 grudnia 2022 r.

Poz. 13932

UCHWAŁA NR 24.367.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 25 października 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XXXVI/205/2022 Rady Gminy w Kazanowie z dnia 30 września 2022 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne na terenie Gminy Kazanów trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XXXVI/205/2022 Rady Gminy w Kazanowie z dnia 30 września 2022 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne na terenie Gminy Kazanów trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, tj.:

- 1) § 3 ust. 1 i ust. 2 w całości, § 3 ust. 3 w zakresie wyrazów, cyt. „o której mowa w ust.1”, § 4 w całości, pkt 3 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie zdania, cyt. „3. Nazwa banku i numer rachunku bankowego dotowanego podmiotu oświatowego lub zespołu podmiotów oświatowych”, pkt 2 załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie zdania, cyt. „2. Nazwa banku i numer rachunku bankowego dotowanego podmiotu oświatowego lub zespołu podmiotów oświatowych”, załącznika Nr 3 i załącznika Nr 4 w zakresie wyrazów, cyt. „- 20 dni po zakończeniu roku.”, z powodu istotnego naruszenia art. 34 ust. 1, art. 36, art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), § 134, § 135 w związku z § 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), a także braku wewnętrznej spójności pomiędzy § 2 ust. 1 badanej uchwały, a zapisami załącznika Nr 3 i 4;
- 2) wiersza Lp. 10 o treści, cyt. „10. Zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, o których mowa w art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty” w części dotyczącej zestawienia wydatków dotowanej jednostki sfinansowanych z dotacji w okresie rozliczeniowym załącznika Nr 3, z powodu braku podstawy prawnej do zawarcia przytoczonej treści w uchwale.

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Kazanów skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVI/205/2022 Rady Gminy w Kazanowie z dnia 30 września 2022 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne na terenie Gminy Kazanów trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie w dniu 6 października 2022 r.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

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

W § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Kazanów postanowiła, cyt. „Gmina Kazanów przeprowadza okresowo kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, lub doraźnie w przypadku, gdy okoliczności wskazują o konieczności podjęcia natychmiastowych czynności kontrolnych po uprzednim powiadomieniu organu prowadzącego placówkę wymienioną w § 1”. W § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Kazanów wskazała, cyt. „Kontrola dotyczy sprawdzenia zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanych w informacji, o której mowa w § 2 ust. 2 oraz sprawdzenie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, zgodnie z zasadami określonymi w art. 38 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych.”

Powyższymi uregulowaniami Rada Gminy Kazanów określiła rodzaj i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przeprowadzanej w dotowanych jednostkach, do czego nie była uprawniona. Kolegium Izby zwraca uwagę, że szczegółowe uregulowania w zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji określone zostały przez ustawodawcę w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a ich uszczegółowienie i modyfikacja w uchwale rady gminy, jak to ma miejsce w opisanym stanie faktycznym, nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02, narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (tak również: WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. sygn. akt V SA/Wa 1803/22).

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, Rada Gminy Kazanów upoważniona jest do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Gminy Kazanów powinna była działać ściśle na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach § 134, § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolegium Izby uznało, iż w związku z orzeczeniem nieważności § 3 ust. 1 i ust. 2 badanej uchwały należało orzec także o nieważności § 3 ust. 3 w zakresie wyrażenia odsyłającego do ust. 1, cyt. „, o której mowa w ust.1”.

W § 4 badanej uchwały zawarto regulacje dotyczące ogłoszenia i wejścia w życie przedmiotowej uchwały, cyt. „Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z mocą obowiązującą od 01 września 2022 roku.”.

Badana uchwała w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego, wprowadzającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy i podlega regułom publikacji i wejścia w życie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zarówno pierwsza jak i druga część cytowanej wyżej regulacji nie spełnia wymogów art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie, a nie w terminie jak wskazała Rada Gminy Kazanów, 14 dni od dnia ich ogłoszenia. Ponadto nadanie przez Radę Gminy Kazanów mocy obowiązującej uchwalonego aktu od 1 września 2022 r. spowodowało de facto moc wsteczną obowiązywania badanej uchwały, albowiem została

ona podjęta w dniu 30 września 2022 r. Wprawdzie zgodnie z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przepis art. 4 nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednakże w ocenie Kolegium Izby regulacje zawarte w przedmiotowej uchwale dotyczą m.in. trybu kontroli i terminów przekazania informacji o liczbie uczniów, a więc nakładają obowiązki na jej adresatów, co wyklucza możliwość zastosowania w tym przypadku art. 5 ww. ustawy. Badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 11 października 2022 r. (poz.10496), a zatem weszła w życie 26 października 2022 r.

Treść § 4 badanej uchwały zawiera dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne (14 dni od dnia ogłoszenia oraz 1 września 2022 r.). Świadczy to o dokonaniu błędnego rozróżnienia między pojęciami "wchodzi w życie" i "moc obowiązująca". Należy zaakcentować, że zakresy przedmiotowe tych nazw są tożsame. Oznacza to, że Rada Gminy Kazanów użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że zastosowany w badanej uchwale sposób redagowania przepisów końcowych został krytycznie oceniony przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 30 marca 1999 r. sygn. akt: K 5/98), który wskazał, że akt prawny, cyt. „nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie”.

Jak zauważył WSA w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2019 r. I SA/Łd 675/19, cyt. „W myśl art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa wspomniana ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych. Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika, że data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Powtórzeniem przepisu konstytucyjnego jest art. 42 u.s.g., zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa przytaczana wyżej ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, a w szczególności treść cytowanego wyżej art. 4 ust. 1 wymienionej ustawy. (...) treść § 3 kwestionowanej uchwały zawiera nie tylko wewnętrzną sprzeczność, ale także narusza art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, godząc jednocześnie w wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego”.

W pkt 3 załącznika Nr 1 oraz w pkt 2 załącznika Nr 2 do badanej uchwały zamieszczono zapis „Nazwa banku i numeru rachunku bankowego dotowanego podmiotu oświatowego lub zespołu podmiotów oświatowych.”.

Kolegium Izby zauważa, iż zgodnie z 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, art. 28-30 oraz 31 ust. 1, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy - Prawo oświatowe, lub zespołu szkół lub placówek. Tymczasem zapis zawarty w pkt 3 załącznika Nr 1 oraz w pkt 2 załącznika Nr 2 do badanej uchwały pozwala na podanie nazwy i numeru innego rachunku bankowego niż rachunek bankowy przedszkola, szkoły, przez co w sposób istotny narusza przepis art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium Izby zauważa brak wewnętrznej spójności pomiędzy § 2 ust 1 badanej uchwały, w którym Rada Gminy Kazanów zobowiązała organ prowadzący dotowany podmiot do sporządzenia rocznego rozliczenia dotacji w terminie do 15 stycznia roku następującego po roku udzielenia dotacji, a załącznikami Nr 3 i 4, w których wskazano termin złożenia rozliczenia dotacji oświatowej 20 dni po zakończeniu roku. Z podanego powodu Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrazów, cyt. „- 20 dni po zakończeniu roku,” zawartych w załączniku Nr 3 i 4 do badanej uchwały.

W załączniku Nr 3 do badanej uchwały pn. „Rozliczenie dotacji oświatowej otrzymanej z budżetu Gminy Kazanów” w części dotyczącej zestawienia wydatków dotowanej jednostki sfinansowanych z dotacji w okresie rozliczeniowym, w kolumnie „rodzaj wydatku”, w wierszu pod Lp. 10 zamieszczono zapis o treści, cyt. „10. Zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, o których mowa w art. 80 ust. 3d i art.90 ust.3d ustawy o systemie oświaty.”. W ocenie Kolegium Izby przytoczony zapis nie znajduje uzasadnienia prawnego, gdyż art. 80 i art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198) uchylony został przez art. 80 pkt 16 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203), z dniem 1 stycznia 2018 r.

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski