



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 7 grudnia 2015 r.

Poz. 4582

UCHWAŁA NR 0102-351/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 22 października 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr VIII/43/2015 Rady Gminy Kolno z dnia 24 września 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Kolno oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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 (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność uchwały Nr VIII/43/2015 Rady Gminy Kolno z dnia 24 września 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Kolno oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kolno na sesji w dniu 24 września 2015 r. podjęła uchwałę Nr VIII/43/2015 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Kolno oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. W dniu 05 października 2015 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 14 października 2015 r. zawiadomiono Gminę Kolno, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 22 października 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Kolno nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje: Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Kolegium Regionalnej Izby stwierdza, że przyjęcie w § 7 badanej uchwały, daty wejścia w życie, która jest wcześniejsza, niż data jej podjęcia, pozostaje w niezgodzie z podstawowymi kanonami demokratycznego państwa prawa, jaką jest zasada zaufania obywatela do państwa, powiązane z zasadą niedziałania prawa wstecz. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), stanowi, że organ stanowiący gminy ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Kolegium Izby stwierdza, że rada gminy w myśl wskazanego wyżej przepisu, ma ustalić w drodze uchwały (stanowiącej akt prawa miejscowego) ogólne zasady związane z procesem przyznawania dotacji oświatowych oraz trybem weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznanych środków. Przywołany przepis daje szerokie uprawnienia radzie gminy do określania warunków przyznania dotacji i jej kontroli. Uchwała taka może zawierać m.in. słowniczek pojęć użytych na potrzeby uchwały, przepisy regulujące treść wniosku o przyznanie dotacji, upoważnienie do weryfikacji wniosków pod względem formalnym, czy też szczegółowy tryb prowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków. Rada gminy w postanowieniach § 1 zał. nr 1 do uchwały, zdefiniowała takie pojęcia, jak szkoła, przedszkole, wnioskodawca tzn. pojęcia, które zostały zdefiniowane w przepisach ustawy o systemie oświaty. Kolegium Izby stwierdza, że w świetle upoważnienia zawartego (i przytoczonego wyżej) w przepisach 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, brakuje podstaw prawnych, aby w uchwale określającej tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, zostały zamieszczone unormowania, regulujące kwestie już uregulowane w przepisach ustawy o systemie oświaty i innych ustawach. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego organy władzy publicznej powinny działać w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, normy kompetencyjne zaś powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. W tym kontekście dla zakresu określonych ustawą granic normowania przez akt prawa miejscowego, istotne znaczenie ma treść dopełnienia zawartego w przywołanych przepisach ustawy o systemie oświaty. Wynika z nich, że regulacja prawa miejscowego ma uwzględniać w szczególności podstawę obliczenia dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Przepis ustawy stanowiący 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 (wyrok TK z 25 maja 1998 r. (K 19/97),

OTK 1998/4, poz. 48, s. 262). W ujęciu funkcjonalnym moc uchwały organów samorządu terytorialnego o charakterze prawa miejscowego została zrównana z rozporządzeniem wykonawczym (wyrok NSA z 10.07.2001 r. (SA/Wr 2729/)). Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest, zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Rada nie ma prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Powtórzenie i modyfikacja w uchwale uregulowań ustawowych jest niedopuszczalne, bowiem liczyć się należy 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 NSA z 14.10.1999, II/SA/Wr 1179/98/. Kolegium Izby stwierdza, że przepisy ustawy o systemie oświaty nie dają upoważnienia dla rady gminy do określania przeznaczenia wykorzystania dotacji (§ 6 ust. 4 zał. nr 1 do uchwały), regulowania (§ 2, § 3, § 6 ust. 1-3, § 7, § 8, § 9 ust. 1, ust. 5-8, ust. 10 zał. nr 1 do uchwały) raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, modyfikowania przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu (§ 4 ust. 2-6, ust. 8, ust. 11 zał. nr 1 do uchwały) bądź wychodzenie poza zakres upoważnienia ustawowego (§ 4 ust. 4, ust. 6, § 9 ust. 8, ust. 10 zał. nr 1 do uchwały). Takie działanie rady gminy narusza powszechny obowiązek prawny w sposób istotny. Ponadto rada gminy nie określiła, w jakiej wysokości dotacja będzie przekazywana. Ustawodawca posługując się określeniem „w wysokości nie niższej niż” pozostawił jednostce samorządu terytorialnego swobodny wybór w określeniu jej wysokości. Rada gminy winna jednak w podjętej uchwale jednoznacznie określić, w jakiej wysokości będzie przekazywana dotacja. Kolegium Izby stwierdza, że zapisy przedmiotowej uchwały wyżej wskazane, wykraczają poza ustawowe upoważnienie dla organu stanowiącego do regulowania przedmiotowej materii w drodze aktu prawa miejscowego. W piśmiennictwie do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102). Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Warunkiem zgodności z prawem działalności uchwałodawczej organu gminy, także w odniesieniu do wydatkowania środków publicznych, jest nie tylko przestrzeganie przez ten organ zakresu własnych kompetencji, wymaganej procedury, ale także zgodności aktu z dyspozycją właściwego przepisu prawa materialnego. Uchwała, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla adresata. Przepisy prawa miejscowego muszą zawierać sformułowania jasne i wyczerpujące. Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy: naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Iwona Bendorf-Bundorf

