

UCHWAŁA Nr XVII.143.S.2020
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 22 lipca 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXIII/203/2020 Rady Miejskiej Dębna z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Dębno oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIII/203/2020 Rady Miejskiej Dębna z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Dębno oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji w zakresie:

- 1) wyrażenia: „zakres i” zawartego w § 1 uchwały,
- 2) § 5 i 9 ust. 4,
- 3) oznaczenia numeracji załączników, tj. określić:
 - „Nr 1”, zawartego w § 3 ust. 2 oraz oznaczeniu załącznika ustalającego wzór wniosku o udzielenie dotacji,
 - „Nr 2”, zawartego w § 6 ust. 6 oraz oznaczeniu załącznika pn. „Informacja o faktycznej liczbie uczniów przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, na który udzielana jest dotacja”,
 - „Nr 3” zawartego w § 8 ust. 2 oraz oznaczeniu załącznika pn. „Informacja o faktycznej liczbie uczniów według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, na który udzielana jest dotacja”,
 - „Nr 4” zawartego w oznaczeniu załącznika określającego wzór rozliczenia wykorzystania dotacji otrzymanej z budżetu gminy Dębno przez przedszkole/inną formę wychowania przedszkolnego/szkołę, dla których gmina Dębno nie jest organem prowadzącym,
 - wyrażenia „szkoły”, zawartego w tytule załącznika o brzmieniu „Informacja o faktycznej liczbie uczniów przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, na który udzielana jest dotacja”, oznaczonego Nr 2.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIII/203/2020 Rady Miejskiej Dębna z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Dębno oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 1 lipca 2020 r. i objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym 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.

Przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z przepisami ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 17, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą, a także z zasadami techniki prawodawczej, określonymi w wydanym w tej sprawie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części lub całości, o czym jednostka została powiadomiona ze wskazaniem terminu rozstrzygnięcia sprawy.

Kolegium ostatecznie zbadało uchwałę na posiedzeniu w dniu 22 lipca 2020 r. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jednakże przed dniem posiedzenia do Izby wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej w Kamieniu Pomorskim z dnia 16 lipca 2020r. (znak: BRM.0004.34.2020), przedstawiające projekt zmiany zakwestionowanej uchwały uwzględniający zastrzeżenia Izby, z jednoczesną prośbą o przesunięcie wyznaczonego terminu rozstrzygnięcia.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XXIII/203/2020 Rady Miejskiej Dębna z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Dębno oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji została podjęta z istotnym naruszeniem art. 38 ust. 1 i art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz z § 6 w zw. z § 143 załącznika do cyt. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej.

Powołany przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych na podstawie ww. ustawy, a jedynie do określenia trybu takiej kontroli. Z racji powyższego zachodzi konieczność wyeliminowania – w drodze stwierdzenia nieważności – określenia „zakres” zawartego w treści § 1 uchwały, określającego przedmiot jej regulacji. Również z uwagi na okoliczność, iż powołany wyżej przepis ustawy oświatowej nie statuuje upoważnienia dla organu stanowiącego do określenia podstaw udzielania dotacji, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności § 5 uchwały. W myśl bowiem art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, organy jednostek samorządu terytorialnego, w tym organy gminy, do których odnosi się ostatnio wymieniony przepis, mogą stanowić przepisy prawa miejscowego wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych.

Postanowieniem § 9 ust. 4 uchwały, osobom upoważnionym do przeprowadzenia kontroli przyznane zostało prawo wglądu do list obecności znajdujących się w dokumentacji prowadzonej przez szkoły oraz ich weryfikacji. Postanowienie to wykracza poza ramy art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, z mocy którego osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 – także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji. Jak wynika z treści przytoczonego przepisu prawo wglądu do list obecności ograniczone zostało do wyszczególnionych szkół i prowadzonych przez nie określonych list obecności. Poszerzenie zakresu uprawnień związanych z kontrolą stanowi naruszenie wskazanego przepisu prawa, a zarazem przekroczenie kompetencji Rady wynikających z art. 38 ust. 1 cyt. ostatnio ustawy.

W uchwale będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nie zachowano ponadto prawidłowej numeracji powołanych załączników, co implikuje stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiotowej części, tj. w zakresie numerów załączników wymienionych w treści uchwały i zamieszczonych w ich oznaczeniu. Do uchwały dołączono załączniki oznaczone numerami od 1 do 4, a w treści uchwały wymienione zostały tylko od numeru 1 do 3, przy czym numeracja załączników nie odpowiada ich opisowi zawartemu w uchwale. Powyższy sposób powołania załączników może powodować dezorientację wśród adresatów uchwały, co implikuje ocenę, iż w przedmiotowej części uchwała podjęta została z naruszeniem § 6 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z powołaną zasadą techniki prawodawczej przepisy aktów prawnych redaguje się tak,

aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Wylimitowanie numerów załączników z treści uchwały i ich oznaczenia zapewni przejrzystość uchwały, albowiem w treści uchwały załączniki pozostaną powołane w sposób opisowy, co wypełnienia dyspozycję § 29 załącznika do wymienionego rozporządzenia, nakazującego zamieszczenie odesłania do załączników w przepisach merytorycznych danego aktu. Oprócz powyższego zabiegu, w celu spełnienia wymogu § 6 cyt. rozporządzenia, konieczne jest także wylimitowanie określenia „szkoły” z tytułu załącznika, mającego brzmienie: „Informacja o faktycznej liczbie uczniów przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, na który udzielana jest dotacja”. Z treści załącznika wynika, że odnosi się on tylko do przedszkola i innej formy wychowania przedszkolnego, natomiast do szkoły odnosi się odrębny załącznik dotyczący informacji o faktycznej liczbie uczniów według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, na który udzielana jest dotacja.

Niezależnie od powyższego Kolegium zauważa, nie dostrzegając w tym zakresie naruszenia prawa implikującego stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiotowej części, iż reguła zawarta § 6 ust. 2 uchwały, dotycząca upływu terminu do złożenia informacji, którego koniec przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę – odbiega od jednolitej we wszystkich gałęziach prawa reguły kodeksowej, wyznaczającej upływ takiego terminu na następny dzień, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą. Ponadto Kolegium dostrzega, że § 8 ust. 5 uchwały, odnoszący się do uprawnień w zakresie przetwarzania danych osobowych, w pierwszej części wskazuje tylko na związek z udzielaniem i rozliczaniem dotacji, a w myśl art. 36 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wymienione tam uprawnienia przysługują również w zw. z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Powyższa sygnalizacja ma na celu podanie pod rozwagę dokonanie odpowiedniej zmiany § 6 ust. 2 uchwały oraz zwrócenie uwagi organów Gminy na zasadność uzupełnienia § 8 ust. 5 uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski
(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)*