

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

1580

UCHWAŁA Nr 3/244/2010 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 10 lutego 2010 r.

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 (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu orzeka nieważność

uchwały Nr LXVI/908/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inny niż samorząd organ oraz trybu i zakresu przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystywania udzielonej dotacji w części obejmującej:

- w §7 ust. 2 wyrażenie „aktualnego”,
- w §9 ust. 1 wyrażenia „oraz inne dane niezbędne do ustalenia prawidłowej dotacji dla danego ucznia”,
- w §9 ust. 2 wyrażenia „według wzoru zaproponowanego przez Wydział Oświaty”,
- §8, §10 ust. 4, §11, §13, §18.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LXVI/908/V/2010 Rada Miasta Poznania powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o systemie oświaty określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inny niż samorząd organ oraz tryb i zakres przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystywania udzielonej dotacji.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 §1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. z 2000 r.: Dz.U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zawiadomiła Miasto o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały Nr LXVI/908/V/2010 z dnia 12.01.2010 r. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 10.02.2010 r.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Miasta w osobach:

- 1) Wanda Musioł z-ca dyrektora Wydziału Oświaty

- 2) Beata Górka radca prawny

- 3) Alicja Filipowska Inspektor Wydziału Oświaty

- 4) Radosław Paszkiewicz Naczelnik Oddziału Wydziału Oświaty

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu w dniu 10.02.2010 r. Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje.

Uchwałą z dnia 12.01.2010 r. oprócz postanowień ogólnych, określa podstawy obliczania dotacji oraz jej wysokość a także tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zasady przeprowadzania kontroli w szkołach i placówkach publicznych.

W treści §7 ust. 2 Rada postanowiła, że „dotacja przysługuje na każdego aktualnego ucznia szkoły”. Przedstawiciel Miasta wyjaśniła, iż zapis ten wprowadzono w tym celu aby dotacja była przeznaczona na ucznia „faktycznie uczęszczającego” do szkoły, placówki. Celem takiego zapisu było wykluczenie prawa do dotacji na ucznia, który jest „urlopowany” czy też na ucznia, który „jest zapisany do szkoły przed rozpoczęciem roku szkolnego”.

Z przepisu art. 80 ust. 2 i 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. z 2004 r. Dz.U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) wynika prawo publicznych szkół do otrzymywania dotacji – w zależności od charakteru danego uprawnionego podmiotu – z budżetu gminy, powiatu. Ustawa wyznacza to prawo za pomocą zwrotu „otrzymuje dotacje”. Wysokość dotacji jest ustalona w relacji do kwoty subwencji ogólnej albo wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w szkołach, placówkach oświatowych tego samego typu lub rodzaju usytuowanych w danej gminie albo powiecie a w razie braku - w najbliższej gminie lub powiecie. Dalszą podstawową zasadą formułowaną przez ustawodawcę jest obowiązek przekazania dotacji na każdego ucznia. Ustawodawca nie określa żadnych odstępstw od tej zasady. Uczniem zaś jest każda osoba pobierająca naukę w szkole podstawowej, gimnazjum, szkole ponadgimnazjalnej, szkole policealnej itd. Ustawa o systemie oświaty w art. 3 w pkt 11 stanowi, że uczniem jest także słuchacz i wychowanek. Zatem na każdego ucznia danej szkoły, placówki winna być przekazywana dotacja.

Rada Miasta w postanowieniu §5 i §6 uchwały wyczerpała dyspozycje art. 80 ust. 2 – 3a poprzez

ustalenie dotacji oraz określenie procentowego wskaźnika wydatków bieżących stanowiących podstawę udzielenia dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia.

Wyłom w ustawowych zasadach tj. „prawo do otrzymywania dotacji” oraz „dotacja przysługuje na każdego ucznia” wprowadza regulacja §7 ust. 2 uchwały, którym to Rada ustaliła, iż „dotacja przysługuje na każdego aktualnego ucznia szkoły”.

W ocenie Kolegium wyrażenie „aktualnego” jest nieostre, może być różnie rozumiane przez dotującego i dotowanego. Ministerstwo Edukacji Narodowej w piśmie z dnia 5 września 2006 (DE-3-AR/JD-339-10/2006), poinformowało, że nawet gdy uczeń faktycznie w danym m-cu nie uczęszcza do przedszkola np. z powodu trwającej przerwy wakacyjnej, czy długotrwałej choroby, to przedszkole powinno otrzymywać na niego dotację.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien, wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25 marca 2009 r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby orzekło o nieważności części postanowienia w §7 ust. 2 uchwały obejmującego wyrażenie „aktualnego”, jako sprzecznego z wyżej powołanymi przepisami prawa.

Rada w §8 uchwaliła, że

„§8 dotacja nie przysługuje:

- 1) na dzieci w wieku poniżej 2,5 lat,
- 2) na ucznia zapisanego do szkoły, ale nieuczęszczającego na zajęcia oraz nieprzystępującego do zaliczeń, sprawdzianów lub egzaminów,
- 3) na ucznia, który nie został promowany na kolejny etap nauczania i został skreślony z listy uczniów, dotacja nie przysługuje od miesiąca następnego po miesiącu, w którym uczeń nie uzyskał promocji,
- 4) na ucznia, który został przyjęty do szkoły, promowany lub dopuszczony do powtarzania roku/semestru z naruszeniem obowiązujących przepisów lub naruszeniem zasad, dotyczących warunków i

sposobu wewnątrzszkolnego oceniania, określonych w statucie szkoły.”

Jeżeli do przedszkola uczęszcza uczeń w wieku poniżej 2,5 lat, wyjaśnia Przedstawiciel Miasta, to na takiego ucznia nie będzie naliczana dotacja. Zapis ten ma informować organ prowadzący, że w przypadku przyjęcia do przedszkola dziecka, które nie spełnia wymogu wiekowego, wydatki związane z zapewnieniem kształcenia, wychowania i opieki ciążą na organie prowadzącym dane przedszkole. Celem dalszych regulacji zawartych w §8 uchwały było uniknięcie naliczania i przekazywania dotacji na ucznia przyjętego do szkoły z naruszeniem przepisów prawa np. bez wymaganego zaświadczenia lekarskiego, czy też na ucznia powtarzającego semestr np. gdy nie zostaną spełnione określone procedury promowania.

W myśl art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy.

Zgodnie z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich 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.

W orzecznictwie przyjmuje się, że konstrukcja omawianej regulacji prowadzi do wniosku, że organ stanowiący może wprawdzie uregulować inne kwestie, niż podstawę obliczenia dotacji i zakres danych zawartych we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu wykorzystania dotacji (na co wskazuje zwrot w szczególności), ale przedmiotem regulacji może być wyłącznie tryb udzielania i rozliczania dotacji. Tryb i zakres danych, o których mowa w tym przepisie nie może być mylony z zasadami oraz przesłankami, które w obrębie całego systemu prawnego mają takie znaczenie jak warunki konieczne. (wyrok WSA w Poznaniu z dn. 15.02.2008 I SA/Po 151/07; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.02.2009 r. I SA/Kr 1106/08)

W ocenie Kolegium postanowienia zawarte w §8 uchwały mają właśnie charakter zasad, przesłanek wymaganych ustawą o systemie oświaty, rozporządzeniami wydanymi na jej podstawie, których spełnienie jest warunkiem koniecznym przyjęcia dziecka do przedszkola, czy też promowania do następnej klasy. Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Miasta w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisem art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W konsekwencji należy uznać, że postanowienia §8 uchwały są

sprzeczne z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Regulacja zawarta w §8 uchwały jako przekraczająca zakres upoważnienia ustawowego pozostaje w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

W §9 ust. 1 postanowiono, że „informacja o liczbie uczniów powinna być dostarczona w ciągu pierwszych 5 dni roboczych każdego miesiąca w formie elektronicznej aplikacji, stosowanej do naliczenia dotacji w Poznaniu, w której dane o uczniu zawierają imię i nazwisko ucznia, PESEL, adres zamieszkania oraz inne dane niezbędne do ustalenia prawidłowej dotacji na danego ucznia”. Przekazywane dane jak wyjaśniono, mają pomóc w identyfikacji uczniów w celu uniemożliwienia wykazania tych samych uczniów w kilku szkołach. Wyjaśniająca podniosła także, że za niedostarczenie informacji w wersji elektronicznej nie ma żadnych sankcji.

W §9 ust. 2 określono, że „Do 7 dnia każdego miesiąca organ prowadzący ma obowiązek złożenia w Wydziale Oświaty Urzędu Miasta Poznania zbiorczej informacji o liczbie uczniów w danym miesiącu w formie podpisanego dokumentu, według wzoru zaproponowanego przez Wydział Oświaty”. Jest to informacja zbiorcza o ilości uczniów uczęszczających do szkoły, której zakres jest znacznie węższy od informacji przekazywanej w wersji elektronicznej.

W związku z powyższym Rada formułując postanowienie w §9 ust. 1 i 2 w brzmieniu „oraz inne dane niezbędne do ustalenia prawidłowej dotacji na danego ucznia”, a także „według wzoru zaproponowanego przez Wydział Oświaty”, ceduje swoje kompetencje w zakresie określenia „trybu udzielania” na bliżej nieokreślone osoby do dostarczenia bliżej nieokreślonych danych (§9 ust. 1) oraz na pracowników Wydziału Oświaty (§9 ust. 2), tym samym nie wyczerpuje dyspozycji art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Uchwała w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) winna wyczerpująco określić tryb udzielania i rozliczania dotacji nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania fragmentu tej dziedziny. Przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić osoby ubiegające się o dotacje a także organ, do którego wyraźnie określone dokumenty powinny być skierowane. Jest to wyłączna kompetencja organu stanowiącego – wynikająca z art. 80 ust. 4.

Kolegium podnosi także (o czym była mowa wyżej), że przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może

być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Stąd też Kolegium stwierdziło nieważność części postanowień §9 ust. 1 i 2 w brzmieniu wyżej przytoczonym, jako sprzecznych z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W §10 ust. 4 ustalono, że;

„4.Przekazanie dotacji zostanie wstrzymane w przypadku, gdy w wyniku kontroli zostanie stwierdzone, że:

1) dotacja lub jej część została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, do czasu dokonania zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości lub spełnienia warunków, jakie zostaną określone w wystąpieniu pokontrolnym;

2) dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem;

3) gdy w otrzymanej od organu sprawującego nadzór pedagogiczny informacji zostanie stwierdzone, że szkoła działa z naruszeniem przepisów prawa.”

Przedstawicielka Miasta podniosła, że postanowienia te mają na celu ochronę środków publicznych. Niewstrzymanie dotacji i dalsze jej przekazywanie w jej ocenie powoduje wzrost kwoty, która będzie przypisana do zwrotu i w konsekwencji może doprowadzić do tego, że dany podmiot nie będzie miał z czego zwrócić nadmiernie pobranych środków.

Kolegium wskazuje, że cytowane przepisy §10 uchwały pozostają w sprzeczności z art. 80 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym przyznanie dotacji dla szkoły publicznej zostało uzależnione wyłącznie od złożenia- w określonym, terminie - przez osobę prowadzącą publiczną szkołę wniosku o przyznanie dotacji, zawierającego informację o planowanej liczbie uczniów. Określenie w §10 w ust. 4 uchwały sankcji w postaci wstrzymania dotacji w określonych sytuacjach, przypadkach przekracza zakres upoważnienia określonego w art. 80 ust. 4 ustawy, bowiem de facto przepis ten wprowadza dodatkowy, nieprzewidziany w ustawie warunek, od którego uzależnione jest przyznanie dotacji. Warunek ten nie może być traktowany jako odrębna od rozwiązań ustawowych podstawa udzielania dotacji.

W orzecznictwie wskazuje się (WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19.02.2009 r. sygn. akt SA/Kr 1106/08), że zgodnie z treścią art. 80 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje, o których mowa w ust. 2-3a, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Wydaje się więc, że z tak kategorycznie brzmiących przepisów można wysnuć wniosek, iż rada nie ma możliwości wstrzymania wypłat należnych dotacji. Muszą być one realizowane w oparciu o dotychczasowe, znane organowi i udostępnione przez placówkę dane o ilości uczniów (wychowanków) lub dane o planowanej liczbie uczniów wynikające z wniosku o przyznanie dotacji, składanym do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji (art. 80 ust. 2c cyt. ustawy). Jeżeli okaże się, że dotacja nie zo-

stała wykorzystana, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, to wówczas, podmiot dotowany będzie zobowiązany do jej zwrotu na podstawie art. 251 lub 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 257, poz. 1240).

Regulacje zawarte w treści §11 „Organ prowadzący ma obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonanych z tych środków” jak przyznała przedstawicielka Gminy są rzeczywiście zbyt rygorystyczne. Jednak prowadzenie wyodrębnionej dokumentacji księgowej zapewnia większą przejrzystość finansów np. w przypadku prowadzenia kilku szkół przez jeden organ.

W ocenie Kolegium zapis ten zbyt daleko ingeruje w działalność podmiotów prowadzących szkoły, placówki oświatowe. Ustawodawca tylko w odniesieniu do określonych rodzajów dotacji przewidział konieczność wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji np. w art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Regulacja tego typu w ustawie o systemie oświaty nie występuje. W ocenie Kolegium nałożenie na organ prowadzący szkołę obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonanych z tych środków (§11 uchwały) nie znajduje oparcia w upoważnieniu zawartym w art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Z uwagi na powyższe Kolegium wskazuje, że cytowany zapis §11 uchwały, został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 80 ust 4 ustawy o systemie oświaty.

Podobnie z przekroczeniem upoważnienia Rada uchwaliła postanowienie o następującej treści;

„§13. 1. Dotacja w części niewykorzystanej w danym roku kalendarzowym podlega zwrotowi do organu dotującego w terminie do 31 stycznia roku następnego po roku udzielenia dotacji.

2. Jeśli z rozliczenia wynika, że dotacja została pobrana w nadmiernej wysokości, dotacja w części nadmiernie pobranej podlega zwrotowi na konto Urzędu Miasta Poznania w terminie do 31 stycznia roku następnego po roku, w którym nastąpiło udzielenie dotacji”

3. Od kwot zwróconych po terminach, o których mowa w ust. 1 i 2, nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowej.

4. Jeśli z rozliczenia wynika niedopłata należnej kwoty dotacji za dany rok kalendarzowy, wyrównanie dotacji nastąpi do 28 lutego roku następnego po roku, w którym udzielono dotacji.

5. Wyrównanie, o którym mowa w ust. 3, nastąpi poprzez zmianę kwoty dotacji bieżącej należnej w danym roku.”

Uczestniczący w posiedzeniu Kolegium przedstawiciele Miasta przyznali, że postanowienie §13 ust. 2 jest sprzeczne z art. 252 ust 1 ustawy o finansach publicznych.

Rada nie miała kompetencji do regulowania kwe-

stii zwrotu dotacji. Po pierwsze z uwagi na brak w tej materii upoważnienia ustawowego, gdyż kwestie te nie mieszczą się w przedstawionym wyżej zakresie rozumienia pojęcia „trybu rozliczania dotacji” użytego w art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W orzecznictwie wskazuje się (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15.02.2008 r. I SA/Po 151/07; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.02.2009 I SA/Kr 1106/08), że pojęcie „rozliczenie”, użyte przez ustawodawcę ma znaczenie jako czynności z zakresu księgowości i rachunkowości i to o charakterze materialno-technicznym. Zaś „tryb rozliczania” oznacza zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczania dotacji, a także zwrotu niewykorzystanej dotacji jednostce samorządu, która jej udzieliła. Innymi słowy, ciężar tego zagadnienia położony jest na obieg informacji o podstawowym kryterium udzielania dotacji, jakim liczba wychowanków danej jednostki.

Po drugie zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 251 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, poczynawszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu.

Natomiast w art. 252 ustawy uregulowany został zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

I tak:

Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Zgodnie z przepisami §137 w związku z §143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki

prawodawczej” w uchwałach nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Przepisy prawa miejscowego nie mogą powielać regulacji zawartych w innych obowiązujących powszechnie aktach normatywnych. Trudno bowiem przyjąć, że takie powtórzenia stanowią realizację delegacji ustawowej, skoro zamiast prawnego uregulowania materii nieuregulowanej, dochodzi do powtórzenia treści istniejących przepisów. Z powtórzeniem zaś mamy do czynienia nie tylko w sytuacji powielania fragmentu tekstu ustawy lub aktu wykonawczego ale także w sytuacji powielania normy prawnej w zakresie jej hipotezy i dyspozycji. Za trafne należy uznać w tym względzie stanowisko zawarte w wyroku NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1079/98 (OSS 2000/1/17), że powtórzony przepis (powielone uregulowanie tej samej materii) może być interpretowany przez przeciętnego odbiorcę jako przepis prawa miejscowego, co może prowadzić do niejasności oraz do częściowego wypaczenia intencji prawodawcy. (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2006 Sygn. akt II SA/GI 662/06; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. II SA/Wr 204/08).

Z takimi niedopuszczalnymi powtórzeniami mamy do czynienia w przypadku unormowań zawartych w §13 uchwały. Nadto w ust. 2 zawarto zapis modyfikujący przepis ustawowy – art. 252 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co również prawnie jest niedopuszczalne. Rada postanowiła bowiem, że zwrot dotacji nadmiernie pobranej winien nastąpić w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło udzielenie dotacji. Natomiast jak wynika z wyżej cytowanego przepisu art. 252 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ustawodawca dla zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości określił inne terminy.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02 orzekł, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze 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.

Należy także zwrócić uwagę, że przepis §13 ust. 5 uchwały, nie spełnia warunków odesłania, o których mowa w przepisach rozporządzenia Prezesa

Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Wskazane odesłanie wskazuje przepis ust. 3, który nie dotyczy materii, o której mowa w ust. 5 §13 uchwały. (Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2008r sygn.akt I SA/Po 151/07).

Postanowienie §18 uchwały, w którym Rada zobowiązuje Prezydenta Miasta do określenia w zarządzeniu szczegółowych procedur kontroli podjęte zostało bez podstawy prawnej.

Stosownie do art. 80 ust. 4 Rada, w §14 - 17 uchwały określiła tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Jeżeli wolą Rady było dalsze uszczegółowienie trybu i zakresu kontroli wykorzystania dotacji to winna to uczynić w postanowieniach uchwały.

Unormowanie zawarte w §18 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 80 ust. 4 i pozostaje w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) *Grażyna Wróblewska*

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.