

Uchwała Nr 8/424/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 7 marca 2018 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXII/315/2018 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 13 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski przez inne niż Gmina Ostrów Wielkopolski osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej postanowienia:

- § 6 ust. 3
- § 9

jako podjętych z naruszeniem przepisów wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXII/315/2018 z dnia 13 lutego 2018 r., doręczoną tut Izbie w dniu 21 lutego 2018 r., Rada Gminy Ostrów Wielkopolski ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski przez inne niż Gmina Ostrów Wielkopolski osoby prawne i osoby fizyczne oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXXII/315/2018 Rady Gminy Ostrów Wielkopolski z dnia 13 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski przez inne niż Gmina Ostrów Wielkopolski osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania

kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 7 marca 2018 r.

Rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby, po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203), są finansowane na zasadach określonych w tej ustawie oraz w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32, 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, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.”

Działając w oparciu o dyspozycję zawartą w wyżej wymienionym przepisie, w dniu 13 lutego 2018 r. Rada Gminy Ostrów Wielkopolski ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski przez inne niż Gmina Ostrów Wielkopolski osoby prawne i osoby fizyczne oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

W § 6 ust. 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż „Upoważnienie zawiera:

- 1) oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia;
- 2) wskazanie podstawy prawnej kontroli;
- 3) imiona i nazwiska upoważnionych pracowników;
- 4) określenie nazwy kontrolowanej jednostki oświatowej i osoby ją prowadzącej;
- 5) określenie zakresu kontroli;
- 6) datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli;
- 7) podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska i funkcji”.

W przywołanym wyżej postanowieniu § 6 ust. 3 uchwały Rada Gminy określiła elementy jakie powinno zawierać upoważnienie do przeprowadzenia kontroli. Stanowienie w tym zakresie nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych Radzie w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu

zadań oświatowych. Ustalenie bowiem elementów składowych upoważnienia do kontroli nie mieści się w pojęciu „tryb” kontroli. Tym samym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinno zawierać upoważnienie do kontroli. Właściwym w tym zakresie jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. U 2/00, stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system”. Natomiast termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw.

Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowania powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

W literaturze wskazuje się, że „tryb kontroli należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie norm art. 80 ust. 3e-3g u.s.o. (a więc ustanowienie norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określą, w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola)”, a w przypadku sformułowania zakres kontroli można uznać, że ustawodawcy chodziło „o wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). Teza ta zachowuje aktualność w świetle obowiązującej od 1 stycznia 2018 r. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Ustawodawca w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zawarł upoważnienie do ustalenia m.in. trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Zważywszy, że termin „kontrola” jest rozumiany jako porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, to zwrot: „ustala tryb kontroli” na gruncie ww. przepisów należy rozumieć jako określenie sposobu postępowania w trakcie czynności kontrolnych, czyli tzw. porównawczych.

Jednocześnie zauważyć należy, iż zgodnie z wyrokami sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15), przepis ustawy ustanawiający 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest bowiem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Zatem w ocenie Kolegium Izby, stanowienie o szczegółowej zawartości upoważnienia do kontroli nie należy do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, co przesądziło o stwierdzeniu nieważności § 6 ust. 3.

W § 9 przedmiotowej uchwały Rady Gminy postanowiono, iż „Do rozliczenia dotacji za rok 2017 stosuje się przepisy uchwały nr XX/212/2016 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Ostrów Wielkopolski przez inne niż Gmina Ostrów Wielkopolski osoby prawne i osoby fizyczne oraz z zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania”.

Kolegium Izby wskazuje, iż stosownie do postanowień art. 97 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych do rozliczenia dotacji, o których mowa w art. 80 i art. 90 ustawy zmienianej w art. 80, w brzmieniu dotychczasowym, za rok 2017, stosuje się przepisy art. 80 i art. 90 ustawy zmienianej w art. 80, w brzmieniu dotychczasowym.

Zatem stanowienie przez Radę w tym zakresie jest bezprzedmiotowe i wykracza poza kompetencję określoną w art. 38 ust. 1 ww. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
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.

