

Uchwała Nr 6/302/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 21 lutego 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 LXII/723/18 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 25 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, niepublicznych szkół prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy na terenie gminy Mosina oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej postanowienia:

- w § 1 wyrażenie w brzmieniu: *i zakres*,
- w § 4 ust. 14,
- § 5,
- w załączniku Nr 4 w tabeli zawartej w pkt 5 pod poz. 9 wyrażenie w brzmieniu „bieżące”, jako podjęte z naruszeniem przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 lutego 2018 r., Rada Miejska w Mosinie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, niepublicznych szkół prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy na terenie gminy Mosina oraz tryb i zakres 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 Jednostki

o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 21 lutego 2018 r.

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest, jak stanowi art. 11 ust. 2, 3 i 4 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 59, z późn. zm.), zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii instytucji i placówek oświatowych. W kontekście przywołanych regulacji, jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych. Obowiązki organu stanowiącego gminy w tym zakresie wynikają wprost z art. 38 ust. 1 tej ustawy. W myśl przywołanego przepisu, organ ten jest uprawniony do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–30 i art. 32 oraz trybu 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.

Wykonując wskazane dyspozycje, Rada Miejska w Mosinie w dniu 25 stycznia 2018 r. podjęła badaną uchwałę, przekraczając jednak delegację ustawową do jej stanowienia, albowiem zarówno w tytule uchwały jak i w postanowieniu § 1 tej uchwały organ ten postanowił iż określa nie tylko tryb ale i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, co jest sprzeczne z przytoczonym wyżej postanowieniem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Obowiązkiem Gminy było ustalenie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu 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 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Stanowiący podstawę wydania badanej uchwały przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie zawiera stosownego upoważnienia dla rady gminy do ustalenia zakresu kontroli.

Analiza dalszych postanowień badanej uchwały wskazuje, iż uchwała nie określa zakresu kontroli.

Kolegium Izby wskazuje, że na gruncie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych należy rozróżnić pojęcie „tryb kontroli” od pojęcia „zakresu kontroli”.

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.

W literaturze wskazuje się, że zakres kontroli to „wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012).

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 zasad i sposobu postępowania w trakcie czynności kontrolnych, czyli tzw. porównawczych.

Zgodnie z linią orzecniczą 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/Po1305/15), 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienie zawarte w § 1 przedmiotowej uchwały obarczone jest istotną wadą prawną, gdyż jest niezgodne z przepisami art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych i nie powinno pozostawać w obrocie prawnym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały

w przywołanej części. Zatem jest konieczne stwierdzenie nieważności wyrażenia w brzmieniu: *i zakres*.

W postanowieniu § 4 ust. 14 uchwały Rada ustaliła iż: *W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, nienależnie pobrana dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych*.

Kolegium zauważa, że w art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) ustawodawca już uregulował kwestie zwrotu niewykorzystanej w terminie dotacji, a także zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Ustawodawca w wymienionych przepisach zdefiniował również pojęcia „dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem”, „dotacji pobranych nienależnie” oraz „dotacji pobranych w nadmiernej wysokości”. Zatem brak podstaw prawnych aby Rada Miejska regulowała powyższą kwestię i to w sposób odmienny niż określił to ustawodawca w ustawie o finansach publicznych. W związku z powyższym, w ocenie Kolegium konieczne jest stwierdzenie nieważności postanowienia § 4 ust. 14 uchwały.

W postanowieniu § 5 Rada postanowiła o utracie mocy uchwały Nr LIII/591/17 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, niepublicznych szkół prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy na terenie gminy Mosina oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Udzielanie dotacji jest jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych. Do dnia 31 grudnia 2017 r. udzielanie dotacji następowało na zasadach określonych w rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” – art. 80 ust. 4 i rozdziale 8 „Szkoly i placówki niepubliczne” – art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198, z późn. zm.), które z dniem 31 grudnia 2017 r. utraciły moc na podstawie art. 80 pkt 16 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. A zatem z tym dniem utraciły również moc uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podjęte na podstawie wyżej wskazanych przepisów ustawy o systemie oświaty. Brak jest więc podstaw do stanowienia w tym zakresie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby wskazuje, że rada gminy, stanowiąc akty prawa miejscowego, związana jest granicami upoważnień zawartych w ustawach stanowiących podstawę działalności prawotwórczej tych organów. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach

upoważnień zawartych w ustawie. Treść tego przepisu wskazuje, że podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest wyraźne upoważnienie zawarte w ustawie. Podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, 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 władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych są aktualnie przepisy art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zatem, w ocenie Kolegium konieczne jest stwierdzenie nieważności postanowienia § 5 uchwały.

W załączniku Nr 4 pn. „Roczne rozliczenie otrzymanej z budżetu Gminy Mosina dotacji w roku ...” w tabeli zawartej w pkt 5 („Informacja o wydatkach sfinansowanych ze środków dotacji otrzymanej z budżetu Gminy Mosina w roku ...”) określono szczegółowość zestawienia wydatków, którymi podmioty prowadzące szkoły lub przedszkola mają obowiązek rozliczać wykorzystanie dotacji. W wierszach Nr 1-8 wymieniono grupy imiennie dookreślonych wydatków i w wierszu Nr 9 „Pozostałe wydatki bieżące wymieni, jakie:”.

Kolegium zauważa, że w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określony został katalog zadań finansowanych z dotacji. Z pkt 1 zawartego w ust. 1 art. 35 wynika, że *dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na: pokrycie wydatków bieżących placówki wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki.* Natomiast w pkt 2 zawartym w ust. 1 art. 35 ustawodawca określił, iż dotacja może być wykorzystana na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących:

- a) książki i inne zbiory biblioteczne,
- b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach,
- c) sprzęt rekreacyjny i sportowy dla dzieci i młodzieży,
- d) meble,

e) *pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości określonej zgodnie z art. 16f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości w momencie oddania do użytkowania.*

W świetle powyższego Kolegium oceniło, iż Rada Miejska nie miała podstaw do zamieszczania kolejnej kategorii pod poz. 9 „Pozostałe wydatki bieżące wymienić jakie:...” i dlatego stwierdziła nieważność wyrażenia „bieżące” zamieszczonego w poz. 9 tabeli zawartej w pkt 5 załącznika Nr 4 do uchwały w celu doprowadzenia do zgodności z brzmieniem art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

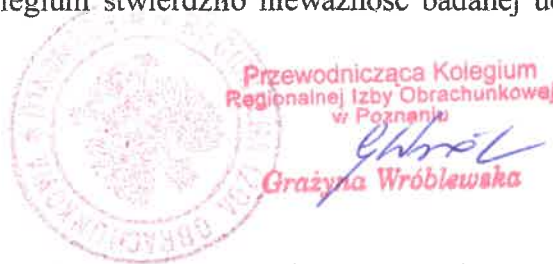
Dodatkowo Kolegium podnosi, iż we wzorach: wniosku (Załącznik Nr 1) i informacji miesięcznej o aktualnej liczbie dzieci w przedszkolu (załącznik Nr 2) oraz informacji miesięcznej o aktualnej liczbie dzieci w szkole (załącznik nr 3), pominięto wyodrębnienie danych o liczbie uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, co jest wymagane przepisem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Ponadto Kolegium Izby zauważa, że w załączniku nr 2 i 3 do uchwały (załączniki pn. „Informacja miesięczna o aktualnej liczbie dzieci/ uczniów...”) Rada postawiła wymóg podania liczby uczniów na pierwszy dzień miesiąca. Ani z postanowień uchwały, ani ze wspomnianego załącznika nie wynika aby dotowany podmiot był obowiązany podać w Informacji liczbę wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno- wychowawczych, co będzie utrudniało, a nawet uniemożliwiało przekazanie dotacji zgodnie z wymogiem art. 34 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który stanowi iż: *Dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8 oraz art. 28-30, są przekazywane na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka lub uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, będącego w danym miesiącu roku budżetowego dzieckiem objętym wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniem, wychowankiem lub uczestnikiem zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w placówce wychowywania przedszkolnego, szkole lub placówce, o której mowa w art. 2 pkt 6, 7 i 8 ustawy - Prawo oświatowe. Zatem w ocenie Kolegium niezbędne będzie dokonanie zmiany przedmiotowej uchwały (załączników) w tym zakresie.*

Nadto Kolegium zauważa, że przepis art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określa katalog wydatków na które może być wykorzystana dotacja. Stosownie do przepisu art. 35 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych: *Dotacja, o której mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32, przekazana na uczniów i wychowanków,*

*posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz na uczniów oddziałów integracyjnych w szkołach może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 127 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, oraz na organizację zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 36 ust. 17 ustawy - Prawo oświatowe. Wspomniany przepis, stosownie do art. 147 pkt 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Zatem należałoby rozważyć ewentualną zmianę przedmiotowej uchwały w zakresie jak wyżej.*

Mając powyższe na uwadze Kolegium stwierdziło nieważność badanej uchwały we wskazanym wyżej zakresie.



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.