

50.07M.1.2018

URZĄD MIASTA I GMINY
Murowana Goślina

Wpłynęło 12-02-2018

Uchwała Nr 5/236/2018

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 7 lutego 2018 r.

50
13.02.2018

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 XXXIX/367/2018 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 15 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół prowadzonych przez podmiot inny niż Gmina Murowana Goślina oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 17 stycznia 2018 r., Rada Miejska w Murowanej Goślinie powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół prowadzonych przez podmiot inny niż Gmina Murowana Goślina oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji.

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 przedmiotowej uchwały, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 7 lutego 2018 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawiała się: p. Teresa Dudkiewicz - Kierownik Referatu Oświaty, Kultury i Sportu oraz Zdrowia i Spraw Społecznych w Urzędzie Miasta i Gminy Murowana Goślina, która udzieliła wyjaśnień, dotyczących postanowień uchwały.

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

Urząd Miasta i Gminy
Murowana Goślina
2147/18/DG
Wpłynęło dn. 12-02-2018
Przyjęto przez:
Lidia Nowak

01000AUZC

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 wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.”

Natomiast tytuł uchwały jak i treść §1 ust. 2 uchwały stanowi, iż uchwała określa tryb i zakres kontroli wykorzystania dotacji. W myśl wyżej cyt. przepisu art. 38 ust. 1 ustawy Rada Miejska nie była upoważniona do określenia zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Faktem jest, że w dalszych postanowieniach uchwały Rada Miejska nie formułuje żadnych regulacji odnoszących się do zakresu kontroli wykorzystania dotacji, to jednak wyrażenie „zakres kontroli” zawarte w tytule uchwały jak i treści §1 ust. 2 uchwały wykracza poza delegacje ustawowe stanowiące podstawę do podjęcia aktu prawa miejscowego w oparciu o przepis art. 38 ust. 1 w/w ustawy.

Odnosnie określenia „trybu kontroli” Kolegium Izby wskazuje, że 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.

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.

Zagadnienie dotyczące trybu kontroli zostało unormowane przez Radę Miejską w § 10 uchwały, w myśl którego „Zgodnie z art. 36 Ustawy Gmina Murowana Goślina może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania udzielonych dotacji.”

W świetle powyższego Kolegium Izby stwierdza, że Rada nie określiła trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Kolegium wskazuje, że niewypełnienie przez Radę ustawowego obowiązku ustalenia w uchwale trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oznacza, że uchwała została podjęta z naruszeniem prawa o charakterze istotnym, co pociąga za sobą stwierdzenia jej nieważności.

Kolegium Izby dla poparcia swojego poglądu, pomimo zmiany stanu prawnego w odniesieniu finansowania zadań oświaty, przytacza argumentację zawartą w wyroku NSA z dnia 7 grudnia 2016 r. sygn. akt II GSK 727/15. Sąd stwierdził, że „Nie może budzić wątpliwości, że w odniesieniu do środków publicznych muszą obowiązywać szczególne zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty niewchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cele te, w odniesieniu do dotacji oświatowych, są realizowane poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli, zgodnie z ustawową delegacją zawartą w 90 ust. 4 u.s.o. (vide wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1321/11). Powyższe uwagi wskazują, że *tryb* oznacza pewien system postępowania, może to być system kontroli wykorzystywania dotacji, czyli pełny zakres regulacji mających na celu sprawdzenie prawidłowości wykorzystywania dotacji.” I dalej „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w składzie orzekającym w tej sprawie należy także podzielić pogląd wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 9 stycznia 2014 r. (sygn. akt II GSK 1570/12) wskazujący na to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonując delegację ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o. zobowiązany jest stworzyć system kontroli, który będzie pozwalał na pełną weryfikację wykorzystywania przez beneficjentów dotacji. Musi być to system skuteczny realizujący cel wskazany w przywołanej delegacji”.

Dalsza analiza postanowień uchwały wskazuje że w § 3, 5 i 6 przekraczając delegację do podjęcia uchwały Rada określiła szczegółowo podstawę wyliczania wysokości dotacji, jaką ma otrzymać przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, czy szkoła podstawowa, odpowiednio na każde dziecko, każdego ucznia lub uczestnika zajęć, w tym osoby niepełnosprawne.

Obowiązkiem Gminy było ustalenie w uchwale trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym

wspomaganiem 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. W myśl obowiązujących przepisów wysokość dotacji na każde dziecko (ucznia, uczestnika zajęć), w tym dziecko niepełnosprawne określone zostało wprost przez ustawodawcę.

Podkreślić należy, iż rada gminy, stanowiąc akty prawa miejscowego, związana jest granicami upoważnień zawartych w ustawach stanowiących podstawę działalności prawotwórczej tych organów. W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i granicach prawa. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, z art. 7 Konstytucji wynika „obowiązek działania zgodnie z obowiązującymi przepisami kompetencyjnymi”, co oznacza nakaz „interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone” (wyrok z dnia 27 maja 2002 r. sygn. akt K 20/01, OTK-A 2002/3/34). 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, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wprowadzać w akcie prawa miejscowego regulacji wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego. 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 (wyrok WSA w Poznaniu - sygn. akt I SA/Po 1305/15, wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496). Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02) wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego 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 przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że w uchwale nie unormowano kwestii, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, oraz wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których jest mowa w art. 34 ust. 2 w związku z art. 33 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Rada Miejska na mocy art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych jest zobowiązana również te kwestie unormować. Nawet jeżeli aktualnie na terenie Gminy nie występują dzieci objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju, wychowankowie lub uczestnicy zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których jest mowa w art. 34 ust. 2 w związku z art. 33 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

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



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.