



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 26 października 2023 r.

Poz. 5551

UCHWAŁA NR XXIV.97.S.2023

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 12 października 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr LI/478/23 Rady Miejskiej w Dobrzanych z dnia 7 września 2023 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania przez Gminę Dobrzany dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego dla których Gmina Dobrzany jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) 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 2023 r. poz. 1325) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr LI/478/23 Rady Miejskiej w Dobrzanych z dnia 7 września 2023 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania przez Gminę Dobrzany dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego dla których Gmina Dobrzany jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w zakresie:
 - § 3 ust. 7,
 - § 5 ust. 5 i 6,
 - załącznika nr 3.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LI/478/23 Rady Miejskiej w Dobrzanych z dnia 7 września 2023 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania przez Gminę Dobrzany dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego dla których Gmina Dobrzany jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, została 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.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności w zakresie § 3 ust. 7 i załącznika nr 3 oraz § 5 ust. 5 i 6 uchwały

wykraczających swoją treścią poza delegację ustawową uchwalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, wynikającą z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz.1400). We wstępnej ocenie Kolegium postanowienia § 5 ust. 5 i 6 stanowiły również naruszenie ustawowego zakresu przeprowadzania kontroli pobrania i wykorzystania dotacji wyznaczonego przepisem art. 36 ww. ustawy.

W związku z powyższym wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Dobrzanach oraz Burmistrza Dobrzan pismem z dnia 27 września 2023 r. (znak: K.420.55.2023). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 12 października 2023 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium ostatecznie zbadało uchwałę na posiedzeniu w dniu 12 października 2023 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki. Gmina nie skorzystała również z prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło co następuje.

Zgodnie z § 3 ust. 7 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Dobrzanach, w przypadku uczniów zamieszkujących poza terenem Gminy Dobrzany, wprowadziła wymóg składania w Urzędzie Miejskim w Dobrzanach oświadczenia rodziców o miejscu zamieszkania (zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do uchwały) przez organy prowadzące przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły realizujące obowiązek nauki. Określono również, iż ww. oświadczenia dla wszystkich dzieci spoza terenu Gminy Dobrzany należy złożyć wraz z miesięczną informacją za wrzesień oraz każdorazowo w przypadku zmian w trakcie roku szkolnego. Załącznik nr 3 do uchwały stanowi oświadczenie rodzica o miejscu zamieszkania wraz z dzieckiem.

Na mocy § 5 ust. 5 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż organ prowadzący kontrolowany podmiot zapewnia kontrolującym warunki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli:

- 1) udostępnia pomieszczenie do przeprowadzenia kontroli;
- 2) udostępnia żądane przez kontrolujących dokumenty;
- 3) udziela wszelkich niezbędnych informacji w terminach wskazanych przez kontrolujących;
- 4) umożliwia sporządzenie kserokopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów i poświadcza je za zgodność z oryginałem.

§ 5 ust. 6 uchwały stanowi z kolei, że w trakcie przeprowadzanych kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, kontrolujący ma prawo m.in. do:

- 1) wglądu do dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia kontroli, w tym organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania podmiotu kontrolowanego;
- 2) wstępu i oględzin obiektów i składników majątkowych podmiotu kontrolowanego;
- 3) uzyskania pisemnych i ustnych wyjaśnień;
- 4) występowania o sporządzenie obliczeń i zestawień w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji;

5) sporządzania niezbędnych kserokopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów i uzyskiwania poświadczenia za ich zgodność z oryginałem przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany.

Wyznaczający kompetencję do podjęcia przedmiotowej uchwały art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. z 2023 r. poz. 1400, z późn. zm.) wskazuje, iż 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. 28-31a 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 odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Jednocześnie należy wskazać, iż w drodze art. 36 ust. 2 i 3 ustawodawca uregulował zakres przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji oraz uprawnień przysługujących podmiotom kontrolującym stanowiąc, że organ dotujący, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania udzielonych dotacji. Zgodnie z ust. 2 ww. przepisu 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.

Mając na uwadze ustaloną treść badanego aktu prawa miejscowego oraz stan normatywny obowiązujący w dacie podjęcia analizowanej uchwały Rady Miejskiej w Dobrzanach, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdziło, że ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do regulowania kwestii składania przez rodziców uczniów zamieszkujących poza terenem gminy oświadczeń o miejscu ich zamieszkania, jak również przekazywania tych oświadczeń do urzędu gminy przez organy prowadzące. Tym samym treść § 3 ust. 7 oraz załącznika nr 3 badanej uchwały nie znajduje umocowania w przepisie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Ustawodawca nie upoważnił również organu stanowiącego do regulowania uprawnień podmiotów kontrolujących, w związku z czym w ocenie Kolegium treść § 5 ust. 5 i 6 uchwały również nie znajduje umocowania w ww. przepisie art. 38 ust. 1 ustawy. Uregulowanie zapisami § 5 ust. 5 i 6 uchwały zakresu obowiązków organu prowadzącego podmiot kontrolowany oraz zakresu uprawnień osób kontrolujących stanowi w ocenie Kolegium nieuprawnioną modyfikację norm ustawowych wyrażonych art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, odnoszących się do uprawnień przysługujących podmiotom kontrolującym. Wskazać należy, iż zgodnie z wyrażoną w art. 94 Konstytucji RP zasadą prymatu ustawy, akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Tym samym uregulowanie w akcie prawa miejscowego treści niemających umocowania w przepisie upoważniającym stanowi o działaniu z naruszeniem prawa. Analogiczną zasadę kształtuje art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Biorąc powyższe pod uwagę, organ stanowiący gminy stanowiąc prawo, działa

w oparciu o przepisy ustawy upoważniającej, wyznaczającej mu zakres działalności prawodawczej.

Organ nadzoru wskazuje w tym miejscu, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.”(NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21). W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie § 3 ust. 7 wraz z załącznikiem nr 3 oraz § 5 ust. 5 i 6 uchwały Nr LI/478/23 Rady Miejskiej w Dobrzanach z dnia 7 września 2023 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania przez Gminę Dobrzany dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego dla których Gmina Dobrzany jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania zostały uchwalone z istotnym naruszeniem art. 38 ust. 1 oraz 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, co implikuje konieczność stwierdzenia ich nieważności.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

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

Dawid Czeszyk