



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 18 października 2016 r.

Poz. 6164

### UCHWAŁA NR 19/1019/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 5 października 2016 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 2016 r. poz. 446) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVI/100/2016 Rady Miejskiej Wielichowa z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych: przedszkoli, szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne i osoby fizyczne inne niż Gmina Wielichowo oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej:

- w § 7 ust. 6 wyrażenie „w szczególności”;
- w § 7 ust. 7 zdanie drugie w brzmieniu „*Protokół kontroli zawiera w szczególności dane dotyczące terminu kontroli, miejsca przeprowadzenia kontroli, imiona i nazwiska osób przeprowadzających kontrolę, podstawę prawną, opis obszaru podlegającego kontroli, wyniki kontroli oraz ewentualne zalecenia, podpisy osób kontrolujących oraz osób upoważnionych do reprezentowania kontrolowanego podmiotu*”;
- w § 7 ust. 9 i 10 uchwały,

z powodu sprzeczności z przepisami art. 80 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 3e-3g oraz art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 3e-3g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.).

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 8 września 2016 r., Rada Miejska Wielichowa powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.) określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych: przedszkoli, szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne i osoby fizyczne inne niż Gmina Wielichowo oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy Wielichowo o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 5 października 2016 r.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest, jak stanowi art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy.

W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w Rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” i Rozdziale 8 „Szkoly i placówki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

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 art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W myśl przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio w ust. 2 – 3b art. 80 oraz ust. 1a-1c i 2 – 3b art. 90, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się znaleźć we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Wykonując dyspozycje w/w przepisów, w dniu 31 sierpnia 2016 r. Rada Miejska Wielichowa podjęła badaną uchwałę.

W § 7 ust. 6 uchwały Rada postanowiła, że *„Kontrola, o której mowa w ust. 1, dotyczy w szczególności liczby uczniów określonej w informacji sporządzonej według wzoru stanowiącego załącznik Nr 3 do uchwały oraz prawidłowości przeznaczenia otrzymanej dotacji”*.

W/wymienionych przepisach uchwały Rada postanowiła o zakresie kontroli, używając zwrotu *„w szczególności”*, pozostawiając tym samym swobodę Burmistrzowi w decydowaniu o zakresie prowadzonej kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. W ocenie Kolegium takie rozwiązanie jest wadliwe.

Przepis art. 80 i art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego, (o których mowa w art. 80 ust. 2-3b oraz w art. 90 ust. 1a-3b), mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom z budżetów tych jednostek. W myśl przepisu art. 80 ust. 3g i art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty organy, w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji przez szkoły, przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego i placówki mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych jednostek oświatowych.

Zatem ustawowo dopuszczona możliwość kontroli dotyczy tylko prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom z budżetów tych jednostek. Stąd pozostawienie katalogu otwartego zakresu kontroli pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 80 ust. 3g i art. 90 ust. 3g w związku z ust. 3e ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności ww. zapisu zawartego w § 7 ust. 6 wyrażenia w brzmieniu *„w szczególności”*.

W § 7 ust. 7 zdanie drugie Rada postanowiła, że *„(...) Protokół kontroli zawiera w szczególności dane dotyczące terminu kontroli, miejsca przeprowadzenia kontroli, imiona i nazwiska osób przeprowadzających kontrolę, podstawę prawną, opis obszaru podlegającego kontroli, wyniki kontroli oraz ewentualne zalecenia, podpisy osób kontrolujących oraz osób upoważnionych do reprezentowania kontrolowanego podmiotu”*.

Natomiast w § 7 ust. 8 i 9 uchwały postanowiono, że:

- *„W przypadku zgłoszenia wyjaśnień lub zastrzeżeń, o których mowa w ust. 8, kontrolujący może podjąć czynności kontrolne uzupełniające, na podstawie których mogą być dokonane zmiany w protokole kontroli,*
- *W razie nie podjęcia czynności kontrolnych uzupełniających, kontrolujący przekazuje podmiotowi kontrolowanemu stanowisko co do zgłoszonych wyjaśnień lub zastrzeżeń na piśmie”*.

Kolegium stwierdza, że zakres obowiązków podmiotu kontrolowanego został uregulowany przez ustawodawcę m.in. w art. 80 ust. 3e-3g oraz art. 90 ust. 3e-3g ustawy o systemie oświaty, gdzie określono, iż organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetu tych jednostek oraz osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół, placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania.

W literaturze wskazuje się, że "tryb kontroli" należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie w/w norm ustawy, czyli norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określa, w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola. Natomiast "zakres kontroli" to wg literatury "wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać" (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). Zgodnie natomiast ze Słownikiem Języka Polskiego wydanie PWN z 89 roku tryb - to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania. Stanowienie o zawartości protokołu kontroli, określenia czynności poprzedzających rozpoczęcie kontroli oraz czynności, które mają być wykonane po zakończeniu kontroli, a także w trakcie kontroli nie należą do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostają poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Kolegium wskazuje, że 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. K 19/97 OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Ponadto ustalenia dotyczące czynności związanych ze sporządzaniem protokołu kontroli, składania wyjaśnień, podpisywania protokołu, przesyłania wystąpienia pokontrolnego oraz wnoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, nie mieszczą się w pojęciach: "tryb" i "zakres" kontroli. Tym samym brak podstaw do stanowienia przez Radę Miejską o wymogach "technicznych" czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych. Właściwym organem do określenia spraw związanych z kontrolą wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa plany kontroli, udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji. Postanowienia uchwały Rady Miejskiej o czynnościach kontrolującego i kontrolowanego związanych ze sporządzeniem i podpisaniem protokołu z kontroli oraz możliwości kierowania, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wystąpienia do jednostki kontrolowanej, niebędącej jednostką organizacyjną Gminy, nie mają oparcia w obowiązującym prawie i wykraczają poza delegację art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, które nakładają na organ stanowiący obowiązek określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że postanowienia uchwały zawarte w § 7 ust. 7 zdanie drugie, ust. 9 i 10 uchwały w zakresie wyżej wskazanym, zawierają regulacje naruszające prawo, tj. wykraczające poza delegacje do podjęcia tej uchwały, określone w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

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.

z up. Aniela Michalec  
Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska