



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 lutego 2017 r.

Poz. 1242

UCHWAŁA NR 2/163/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 stycznia 2017 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. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIV/186/2016 Rady Powiatu w Śremie z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych oraz szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, w części obejmującej postanowienia:

- w § 4 ust. 7 wyrażenie „*zaliczka*”,
- § 8 ust. 6, 7 i 8,

jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 28 grudnia 2016 r. Rada Powiatu w Śremie, powołując się na przepisy art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, postanowiła o ustaleniu trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych oraz szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) w związku z art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, zawiadomiła Przedstawiciela Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 25 stycznia 2017 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

Jak wynika z brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań własnych powiatu należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest, jak stanowi art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii jednostek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania powiatu. W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez powiat zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w przepisach ustawy o systemie oświaty.

W myśl przepisów art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest

uprawniony do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, 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.

W wykonaniu dyspozycji ww. przepisów w dniu 16 grudnia 2016 r. Rada Powiatu w Śremie podjęła uchwałę Nr XXIV/186/2016 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych oraz szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Postanowienia § 4 przedmiotowej uchwały określają tryb przekazywania dotacji na przestrzeni roku budżetowego. W ust. 7 uchwały Rada postanowiła, że „osoba prowadząca szkołę, o której mowa w § 2 ust. 1 przedkłada do 10 dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu, za który była przekazana **zaliczka** dotacji, informację o liczbie uczniów uczestniczących w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w poprzednim miesiącu”.

Odnosząc się do treści § 4 ust. 7 uchwały, Kolegium Izby wskazuje, że z przepisów art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty wynika, że analizowana dotacja jest dotacją roczną, którą zgodnie z art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty przekazuje się „na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do 15 grudnia”.

Przekazywana dotacja w miesięcznej wysokości nie ma charakteru zaliczki, lecz stanowi część dotacji rocznej i wobec tego Kolegium stwierdza nieważność wyrażenia „zaliczka” w postanowieniu § 4 ust. 7 przedmiotowej uchwały.

Ponadto postanowieniem § 8 określono:

- ust. 6 – „W przypadku utrudniania lub udaremniania przez szkołę niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej niewymienioną w art. 90 ust. 2a ustawy, niepubliczną placówkę, o której mowa w art. 2 pkt 4 i 7 ustawy lub przez osobę prowadzącą tę szkołę lub placówkę czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 1, dotujący wzywa dyrektora szkoły lub placówki lub osobę prowadzącą tę szkołę lub placówkę do zaprzestania tych działań w terminie 5 dni kalendarzowych od dnia otrzymania wezwania”.
- ust. 7 – „Po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 6 dotujący wstrzymuje przekazywanie dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w szkole lub placówce czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 1”.
- ust. 8 – „Dotacja przekazana szkole lub placówce za okres, którego dotyczyło wstrzymanie dotacji, może być wykorzystana wyłącznie na refundację wydatków związanych z realizacją zadań szkoły lub placówki, o których mowa w art. 90 ust. 3d ustawy, poniesionych przez szkołę lub placówkę w okresie roku budżetowego, w którym została wstrzymana dotacja. Jeżeli okres wstrzymania dotacji przypada na więcej niż jeden rok budżetowy, może być ona wykorzystana proporcjonalnie do okresów wstrzymania w poszczególnych latach budżetowych”.

Ustawodawca przepisami art. 90 ust. 3fa – 3fc ustawy o systemie oświaty uregulował tryb postępowania „w przypadku utrudniania lub udaremniania (...) czynności kontrolnych”. Ponadto powyżej wskazany przepis stanowi, że to „organ dotujący” (Zarząd Powiatu) a nie „organ stanowiący powiatu” (co uczyniono w postanowieniu § 8 ust. 6 przedmiotowej uchwały) wzywa do zaprzestania utrudniania i wyznacza termin.

Zważywszy na fakt nie tylko powtórzenia unormowań ustawowych, lecz także ich modyfikację, czyli wykroczenie poza kompetencje wynikające z ustawowego upoważnienia, Kolegium stwierdza nieważność postanowień § 8 ust. 6, 7 i 8 przedmiotowej uchwały.

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji. Oznacza to konieczność formułowania aktów prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego i tym samym w treści uchwały Rady nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową.

Reguła ta wynika wprost z art. 94 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), 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 upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Orzecznictwo administracyjne prezentuje pogląd, że organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może modyfikować przepisów ustawowych. 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 modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Uwzględniając zasadę legalizmu, w myśl której organy administracji publicznej są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa, Kolegium Izby stwierdziło, iż wskazane wyżej i zakwestionowane przez Kolegium regulacje aktu prawa miejscowego istotnie naruszają obowiązujący porządek prawny i nie powinny pozostawać w obrocie prawnym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska