



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 marca 2017 r.

Poz. 1815

UCHWAŁA NR 4/347/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 22 lutego 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 XXXIII/189/2017 Rady Powiatu Złotowskiego z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielenia i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielanych dla szkół i placówek zakładanych oraz prowadzonych na terenie powiatu złotowskiego przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego, w części obejmującej:

1. postanowienia § 2 uchwały,
2. w załączniku do uchwały:
 - w § 2 ust. 11,
 - w § 7 ust. 2,
 - w § 8 ust. 2,
 - w § 9 ust. 8, 9, 10, 11, 12 i 13,

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 30 stycznia 2017 roku Rada Powiatu Złotowskiego, powołując się na przepisy art. 4 ust. 1 pkt. 1, art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, postanowiła o ustaleniu trybu udzielenia i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielanych dla szkół i placówek zakładanych oraz prowadzonych na terenie powiatu złotowskiego przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego.

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 22 lutego 2017 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby w dniu 22 lutego 2017 r. stawił się p. Grzegorz Piękoś Skarbnik Powiatu Złotowskiego oraz p. Mirosław Mincewicz Dyrektor Wydziału Oświaty i Promocji Starostwa Powiatowego w Złotowie.

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 z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.) 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 o systemie oświaty 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 19 stycznia 2017 r. Rada Powiatu Złotowskiego podjęła uchwałę Nr XXXIII/189/2017 w sprawie ustalenia trybu udzielenia i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielanych dla szkół i placówek zakładanych oraz prowadzonych na terenie powiatu złotowskiego przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego.

Postanowieniem § 2 Rada zadecydowała, że:

1. *Traci moc:*

- a) *uchwała Rady Powiatu Złotowskiego Nr XXIX/130/2009 z dnia 25 marca 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu powiatu dla publicznych szkół i placówek (...),*
- b) *uchwała Rady Powiatu Złotowskiego Nr XXXV/251/13 z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (...).*

2. *Do postępowań w sprawie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielonych przed dniem wejścia w życie niniejszej uchwały stosuje się zasady określone odpowiednio w jednej z uchwał, o których mowa w ust. 1.*

Kolegium wskazuje, iż przedmiotowe uchwały utraciły moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2015 roku na podstawie przepisu art. 34 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 357), który stanowi, iż uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podjęte na podstawie art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1 (ustawy o systemie oświaty), w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2015 r.

W postanowieniach § 2 ust. 11 załącznika do uchwały Rada określiła, że „*Szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki otrzymują na każdego ucznia dotację w wysokości równej 50 % podstawowej kwoty dotacji dla szkół danego typu i rodzaju prowadzonych przez powiat (...)*”.

Zgodnie z przepisami art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych niewymienione w ust. 2a otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół w wysokości nie niższej niż 50% podstawowej kwoty dotacji (...). Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych musi być potwierdzone ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności na tych zajęciach.

Co prawda Rada § 5 zobowiązała osoby prowadzące w/w jednostki do przedkładania informacji o faktycznej liczbie uczniów uczestniczących, w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych, jednak przedłożone informacje o faktycznej liczbie uczniów uczestniczących w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu nie mają wpływu na ustaloną wysokość dotacji, bowiem Rada ustaliła dotację na każdego ucznia, niezależnie od tego w jakim procencie obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu ten uczeń będzie uczestniczył.

Rada Powiatu Złotowskiego w postanowieniu § 2 ust. 11 w załączniku do uchwały, dokonała modyfikacji ustawowego przepisu przy określeniu dotacji na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na względzie Kolegium postanowiło stwierdzić nieważność postanowienia § 2 ust. 11 w załączniku do uchwały.

W § 7 ust. 2 i w § 8 ust. 2 załącznika do uchwały Rada określiła, iż: „Zarząd Powiatu dokonuje weryfikacji rozliczenia wykorzystanej dotacji pod względem prawidłowości i zgodności z danymi zawartymi w oświadczeniach złożonych przez jednostkę/szkołę w ciągu roku, za który jednostka rozlicza dotację, oraz z danymi zawartymi we wniosku o udzielenie dotacji na dany rok”.

Powyższe postanowienia pozostają w sprzeczności z przepisami art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, bowiem ani postanowienia badanej uchwały ani też regulacje ustawowe nie nakładają na osoby prowadzące jednostki/szkoły wymienione w badanej uchwale obowiązku składania jakichkolwiek oświadczeń, które będą weryfikowane przez Zarząd Powiatu z rozliczeniem udzielonej dotacji.

Nadto w postanowieniach § 9 Rada zadecydowała że:

- w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń kontrolujący rozpatrują je w terminie 14 dni od otrzymania. Kontrolujący mogą w razie potrzeby podjąć dodatkowe czynności kontrolne w celu ustalenia zasadności zastrzeżeń (ust. 8),
- w przypadku stwierdzenia zasadności zgłoszonych zastrzeżeń kontrolujący zmieniają lub uzupełniają część protokołu, której dotyczyły zastrzeżenia, a następnie w terminie 14 dni od ich otrzymania przesyłają poprawiony protokół ponownie do podpisu jednostce (ust. 9),
- w przypadku nieuwzględnienia zgłoszonych zastrzeżeń, w całości lub części kontrolujący zawiadamiają jednostkę wraz z uzasadnieniem oraz przekazują 2 egzemplarze protokołu do podpisu w terminie 7 dni (ust. 10),
- jednostka w terminie 7 dni od dnia ponownego otrzymania protokołu wysyła podpisany egzemplarz albo przygotowuje w formie pisemnej uzasadnienie odmowy podpisania protokołu i wysyła je Staroście Złotowskiemu wraz z jednym egzemplarzem niepodpisanego protokołu (ust. 11),
- kontrolujący zamieszczają w protokole adnotacje o odmowie jego podpisania oraz uzasadnienie (ust. 12),
- nieprzesłanie protokołu w określonym terminie lub odmowa podpisania protokołu przez jednostkę nie wstrzymuje podjęcia dalszych czynności (ust. 13).

Zgodnie z przepisem art. 80 ust. 3e oraz art. 90 ust. 3e „organy jednostek samorządu terytorialnego (...) mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom (...)”. Przepisem art. 8 ustawy o samorządzie powiatowym określono, iż „organami powiatu są: rada powiatu i zarząd powiatu”.

Wskazać także należy, że ustalenia dotyczące czynności związanych ze sporządzaniem protokołu kontroli, składania wyjaśnienia, podpisywania protokołu oraz odmowy jego podpisania, nie mieszczą się w pojęciach: „tryb” i „zakres” kontroli. Tym samym brak podstaw do stanowienia przez Radę o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie sporządzania protokołu kontroli. Właściwym organem do określenia spraw z tym związanych jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa m.in. plany kontroli, udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom oraz ustala procedury przeprowadzania poszczególnych czynności kontrolnych. Postanowienia uchwały Rady o czynnościach kontrolującego i kontrolowanego związanych ze sporządzaniem i podpisywaniem protokołu z przeprowadzonej w jednostce kontroli nie będącej jednostką organizacyjną Gminy (w tym powtarzane czynności w związku ze zgłaszanymi zastrzeżeniami do protokołu kontroli), nie mają oparcia w obowiązującym prawie i wykraczają poza delegację art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W związku z powyższym, postanowienia uchwały zawarte w załączniku do uchwały w § 9 ust. 8 do 13 w zakresie wyżej wskazanym, zawierają regulacje naruszające prawo tj. wykraczają poza delegacje do podjęcia tej uchwały, określone w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz uznało, że naruszenia te mają charakter istotny.

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