



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 listopada 2023 r.

Poz. 9589

UCHWAŁA NR 25/1322/2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 października 2023 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XCI/770/23 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 28 września 2023 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, dla publicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, niepublicznych szkół prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy na terenie gminy Mosina oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, w części obejmującej w § 4 ust. 1 wyrażenia w brzmieniu:

—", w tym faktycznej liczby wychowanków, uczniów dotowanej placówki/jednostki oświatowej i rzetelnego podawania rodzajów niepełnosprawności wychowanków",

— "w zakresie pokrywania wydatków na kształcenie, wychowanie i opiekę",

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 5 października 2023 r., Rada Miejska w Mosinie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 32 ust. 11 ustawy Prawo oświatowe oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, dla publicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, niepublicznych szkół prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy na terenie gminy Mosina oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Na podstawie 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 termin jej rozpatrzenia na dzień 25 października 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym gminy jest, jak stanowi art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 900, z późn. zm.), zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w przedszkolach oraz

w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2, a także w szkołach, o których mowa w art. 8 ust. 15.

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 2023 r. poz. 1400) 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 2022 r. poz. 2267).

W myśl 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. 28-31a 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.

Wykonując wskazane dyspozycje, Rada Miejska w Mosinie podjęła badaną uchwałę.

W § 4 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Mosinie postanowiła, że: "Burmistrzowi Gminy Mosina przysługuje prawo kontroli prawidłowości pobrania dotacji, w tym faktycznej liczby wychowanków, uczniów dotowanej placówki/jednostki oświatowej i rzetelnego podawania rodzajów niepełnosprawności wychowanków oraz prawidłowości wykorzystania dotacji w zakresie pokrywania wydatków na kształcenie, wychowanie i opiekę".

Kolegium Izby wskazuje, że przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do regulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Ustawodawca w tym przepisie w sposób wyraźny ograniczył upoważnienie dla prawodawcy miejscowego do ustalania jedynie trybu przeprowadzania kontroli, a nie jej zakresu.

Ponadto regulacje dotyczące kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji zawarte zostały w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Uznać zatem należy, że Rada Miejska w Mosinie stanowiąc w § 4 ust. 1 badanej uchwały o zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji wykroczyła poza ustawową kompetencję do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, czym w sposób istotny naruszyła art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium Izby wskazuje, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (por. wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U 19/97, wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r., sygn. akt I OSK 1288/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 1354/05). Tego rodzaju akty nie mają samoistnego charakteru, bowiem ich istnienie zależy od odpowiedniego umocowania określonego w ustawie. Są one pochodne w stosunku do ustaw, mają uzupełniający i po części wykonawczy charakter. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Celem aktów prawa miejscowego jest nie tylko wykonanie ustawy, ale również jej uzupełnienie i rozwinięcie w obszarach zawartych w upoważnieniu. O ich legalności decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia. Zakres upoważnienia wyznacza granice działalności prawotwórczej właściwego organu i wpływa na treść tworzonego prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych przez przepisy gminne, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji

w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu *organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa*, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

W wyroku z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1305/15, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że *Zgodnie z linią orzeczniczą 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. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13, wskazał, że: do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał (...).*

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności badanej uchwały, w części określonej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia.

Dodatkowo Kolegium Izby podnosi, iż w § 8 badanej uchwały Rada Miejska w Mosinie postanowiła, iż traci moc uchwała Nr XXI/148/19 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 30 grudnia 2019 r. z późniejszymi zmianami w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, dla publicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, niepublicznych szkół prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy na terenie gminy Mosina oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

Na podstawie dokumentów zgromadzonych w tut. Izbie, zbioru aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego oraz uchwał Rady Miejskiej w Mosinie opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Mosinie, Kolegium Izby ustaliło, że w momencie podjęcia badanej uchwały w obrocie prawnym nie funkcjonowała żadna inna uchwała Rady Miejskiej w Mosinie zmieniająca uchwałę Nr XXI/148/19 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, dla publicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, niepublicznych szkół prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy na terenie gminy Mosina oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

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

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