



Uchwała Nr 4/375/2017
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. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 436 Rady Miasta Konina z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny organ niż jednostka samorządu terytorialnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, z powodu sprzeczności z przepisami art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.), w części obejmującej:

- w § 8 ust. 2 wyrażenie:
„zawierające:
 - 1) numer upoważnienia;
 - 2) imię i nazwisko kontrolującego;
 - 3) nazwę i adres kontrolowanego;
 - 4) nazwę i adres organu prowadzącego;
 - 5) temat kontroli;
 - 6) termin ważności upoważnienia.”
- § 9 ust. 2,
- § 10 ust. 1 i 2.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 30 stycznia 2017 r. Rada Miasta Konina, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty określiła tryb udzielania i rozliczania

dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomiła Przedstawiciela Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 22 lutego 2017 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z 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 stosownie do art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty jest 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 placowki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

Przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowią, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio: w ust. 2-3b art. 80, w ust. 1a-1c i 2-3b art. 90, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Wykonując dyspozycję ww. przepisów, w dniu 19 grudnia 2016 r. Rada Miasta Konina podjęła uchwałę Nr 436 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny organ niż jednostka samorządu terytorialnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Oceniając przedmiotową uchwałę na wstępie wskazać należy, że realizacja upoważnień ustawowych, wynikających art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinna prowadzić do podjęcia uchwały w granicach prawidłowo zrealizowanego upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Zasadę powyższą potwierdza art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie

i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego może zostać nieprawidłowo zrealizowane - poprzez jego rozszerzenie, o zakres w nim nie wymieniony jak również poprzez zaniechanie pełnej realizacji zakresu udzielonego upoważnienia, co może skutkować dla adresatów aktu prawa miejscowego „niepewnością” w zakresie przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków.

W postanowieniu § 8 ust. 2 uchwały Rada Miasta określiła elementy jakie powinno zawierać upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, a w § 9 ust. 2 określiła zawartość protokołu z przeprowadzonej kontroli. Stanowienie w tym zakresie nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych Radzie Miasta w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Ustalenie bowiem elementów składowych upoważnienia do kontroli i protokołu z przeprowadzonej kontroli nie mieści się w pojęciach „tryb” i „zakres” kontroli. Tym samym Rada Miasta nie stanowi o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinny zawierać upoważnienie do kontroli i protokół z kontroli. Właściwy do spraw kontroli 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.

W literaturze wskazuje się, że „*tryb kontroli* należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie norm art. 80 ust. 3e-3g u.s.o., (a więc ustanowienie norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określą, w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola)”, a w przypadku sformułowania *zakres kontroli* można uznać, że ustawodawcy chodziło „o wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). Stanowienie o szczegółowej zawartości upoważnienia do kontroli i protokołu z kontroli nie należy do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowania powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku o sygn. I SA/Po 407/16 z dnia 14 czerwca 2016 r. odnoszącym się do tożsamego stanu faktycznego podzielił stanowisko prezentowane przez organ nadzoru.

W postanowieniu § 10 ust. 1 uchwały ustalono, iż „*W terminie 14 dni od dnia podpisania lub odmowy podpisania protokołu kontroli przez kontrolowanego, kontrolujący sporządza wystąpienie pokontrolne kierowane do kontrolowanego oraz jego organu prowadzącego, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości, zalecenia pokontrolne*”, a „kontrolującymi” w myśl postanowienia § 7 ust. 1 uchwały są „Upoważnieni pracownicy Urzędu Miejskiego”.

Następnie w § 10 ust. 2 postanowiono, iż „*Kontrolowany, do którego zostało skierowane wystąpienie pokontrolne jest zobowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, zawiadomić osobę kierującą wystąpienie pokontrolne o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych i ich wykorzystaniu*”, a zatem podmiot kontrolowany został zobowiązany do poinformowania o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych kontrolującego, którymi z mocy przedmiotowej uchwały jest upoważnieni pracownicy Urzędu Miejskiego, a nie Prezydenta Miasta, który jest organem wykonawczym Gminy.

W ten sposób Rada Miasta przesądziła, iż uprawnienia organu wykonawczego Gminy (Prezydenta Miasta Konina) zostały scedowane na pracowników Urzędu Miejskiego wykonujących czynności kontrolne.

Przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 247 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) określa, iż organ wykonawczy Gminy (Prezydent) wykonuje budżet Gminy, natomiast w myśl art. 247 ust. 2 ustawy o finansach publicznych organ wykonawczy Gminy sprawuje ogólny nadzór nad realizacją, określonych uchwałą budżetową, dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia § 10 ust. 1 i 2 uchwały ograniczają uprawnienia kontrolne organu wykonawczego Gminy (Prezydenta Miasta Konina) w procesie wykonywania budżetu, przez co pozostają w sprzeczności z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i art. 247 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych oraz nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Kolegium Izby ustaliło również, że uchwała jest wewnątrznie niespójna, bowiem w załączniku Nr 1 do uchwały zawierającym wniosek o udzielenie dotacji oraz w załączniku Nr 2 do uchwały obejmującym wzór miesięcznej informacji o liczbie uczniów, przewiduje przekazywanie informacji o liczbie uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka, a nie określono podstawy ustalania dotacji dla dzieci objętych wczesnym

wspomaganiem rozwoju dziecka na podstawie przepisu art. 80 ust. 2c oraz art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty.

Nadto w załączniku Nr 1 do uchwały wymaga się podania informacji o ilości uczniów lub wychowanków korzystających z placówki opiekuńczo-wychowawczej oraz placówki zapewniającej opiekę w trakcie pobierania nauki poza miejscem zamieszkania, a nie określono podstawy ustalania dotacji z art. 80 ust. 3ab i 3ad oraz art. 90 ust. 3ab i 3ad ustawy o systemie oświaty. Dla usunięcia tych niespójności uchwała winna być uzupełniona.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji uchwały.

 Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska

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.