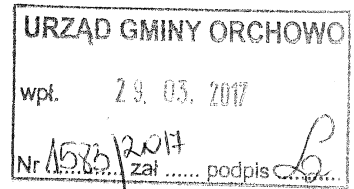


Uchwała Nr 6/486/2017

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 21 marca 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 XXXIV/167/17 Rady Gminy Orchowo z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Orchowo oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, w części obejmującej postanowienia:

- § 3 ust. 1 pkt 1, 6 i 8 w części obejmującej wyrażenie: „z tym, że na ucznia niepełnosprawnego – w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Orchowo”;
- § 3 ust. 1 pkt 2, 7 i 10 w części obejmującej wyrażenie: „z tym, że na ucznia niepełnosprawnego – w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Orchowo”;
- § 3 ust. 1 pkt 9 w części obejmującej wyrażenie: „z tym, że na ucznia niepełnosprawnego – w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego szkoły podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Orchowo”;
- § 9 ust. 1 w części obejmującej wyrażenie: „zawierającego: 1) numer upoważnienia, 2) podstawę prawną, 3) imię i nazwisko kontrolującego, 4) nazwę i adres kontrolowanego, 5) miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych, 6) zakres i termin kontroli, 7) czas trwania kontroli”
- § 9 ust. 2,

z powodu naruszenia przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 w związku z przepisami art. 80 ust. 2 i ust. 2b oraz art. 90 ust. 1b, 1ba, 1c, 2b, 2d, ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 9 marca 2017 r., Rada Gminy Orchowo, powołując się na przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty uregulowała tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Orchowo oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania 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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 21 marca 2017 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium 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 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 być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Wykonując dyspozycję ww. przepisów w dniu 2 marca 2017 r. Rada Gminy Orchowo podjęła uchwałę Nr XXXIV/167/17 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Orchowo oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

Oceniając przedmiotową uchwałę wskazać należy, że realizacja upoważnień ustawowych, wynikających z art. 80 ust. 4 i z 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.

Kolegium Izby wskazuje, że w postanowieniu § 3 ust. 1 pkt 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10 uchwały Rada Gminy Orchowo ustaliła, że publiczne i niepubliczne przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego oraz oddziały przedszkolne niepublicznej szkoły podstawowej będą otrzymywały dotację na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego (przedszkola, oddziału przedszkolnego, innej formy wychowania przedszkolnego) w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Orchowo.

Przyjęte przez Radę rozwiązanie w zakresie dotacji na ucznia niepełnosprawnego nie gwarantuje zdaniem Kolegium, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego w każdym przypadku będzie, co najmniej równa dotacji na ucznia pełnosprawnego. Może się bowiem zdarzyć, że wielkość dotacji na ucznia niepełnosprawnego, ustalona w oparciu o odpowiednik kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, będzie niższa niż wielkość dotacji dla pozostałych uczniów (nie niepełnosprawnych) ustalona w oparciu o podstawową kwotę dotacji ustaloną na podstawie art. 78b ustawy o systemie oświaty.

Ustawodawca poprzez zawarcie - w art. 80 ust. 2, 2b oraz art. 90 ust. 1b, 1ba, 1c, 2b, 2d, ustawy o systemie oświaty - zwrotu z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia (...) w części oświatowej

subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, użytego po wcześniejszym wskazaniu minimalnego wskaźnika wielkości dotacji (odnoszonego do ustalonej podstawowej kwoty dotacji na jednego ucznia), chciał zagwarantować dofinansowanie na ucznia niepełnosprawnego na poziomie przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej, w sytuacji gdyby wielkość dotacji ustalona przez organ stanowiący była niższa niż ta, która została ustalona w subwencji.

Stanowisko takie zostało potwierdzone wyrokiem z dnia 28 października 2015 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że Rada Miejska [...] dokonała modyfikacji przepisu przy określeniu podstawy obliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego w sposób, który nie gwarantuje dofinansowania takiego ucznia na poziomie dotacji dla ucznia pełnosprawnego w sytuacji, gdy odpowiednik kwoty przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego w części oświatowej subwencji ogólnej będzie niższy niż wielkość dotacji na uczniów ustalona w oparciu o ponoszone wydatki bieżące.

Mając powyższe na względzie Kolegium stwierdziło nieważność postanowień § 3 ust. 1 pkt 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10 w części obejmującej wyrażenia cytowane w sentencji niniejszej uchwały jako sprzecznych odpowiednio z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 w związku z przepisami art. 80 ust. 2 i ust. 2b oraz art. 90 ust. 1b, 1ba, 1c, 2b, 2d ustawy o systemie oświaty.

Ponadto Kolegium wskazuje iż w postanowieniu § 9 ust. 1 uchwały Rada postanowiła iż: „Kontrole, o których mowa w § 8 ust. 2, przeprowadzają przedstawiciele Gminy Orchowo upoważnieni przez Wójta Gminy Orchowo, zwani dalej kontrolerami, na podstawie imiennego upoważnienia wydanego przez Wójta, zawierającego: 1) numer upoważnienia, 2) podstawę prawną, 3) imię i nazwisko kontrolującego, 4) nazwę i adres kontrolowanego, 5) miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych, 6) zakres i termin kontroli, 7) czas trwania kontroli”.

W ocenie Kolegium brak jest podstaw prawnych, aby Rada określała zawartość upoważnienia do kontroli. Przedmiotowy zapis wykracza poza kompetencje wynikające z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 2-3b i art. 90 ust. 1a-1c i 2-3b, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniającego 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.

Ustalenie elementów składowych upoważnienia nie mieści się w pojęciach „tryb” i „zakres” kontroli. Tym samym Rada Gminy nie stanowi o wymogach „technicznych”, czy też formalnych, które powinno spełniać upoważnienie. Właściwy do spraw kontroli wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa

plany kontroli, udziela upoważnienia do przeprowadzenia kontroli właściwym osobom oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji.

Wskazane wyżej postanowienia uchwały Rady w ocenie Kolegium zawierają regulacje naruszające prawo, to jest wykraczające 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. W związku z czym Kolegium postanowiło o nieważności cytowanego w sentencji uchwały wyrażenia zawartego w postanowieniu § 9 ust. 1 uchwały wyrażenia: „zawierającego: 1) numer upoważnienia, 2) podstawę prawną, 3) imię i nazwisko kontrolującego, 4) nazwę i adres kontrolowanego, 5) miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych, 6) zakres i termin kontroli, 7) czas trwania kontroli”.

W postanowieniu § 9 ust. 2 Rada postanowiła iż: „Kontroler jest zobowiązany powiadomić organ prowadzący jednostkę kontrolowaną o terminie, miejscu i zakresie planowanej kontroli – co najmniej na 7 dni przed kontrolą”. W ten sposób Rada Gminy przesądziła, iż uprawnienia organu wykonawczego Gminy (Wójta Gminy Orchowo) zostały scedowane na pracowników Urzędu Gminy wykonujących czynności kontrolne.

Przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 (tu: Wójt) 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 postanowienie § 9 ust. 2 uchwały ogranicza uprawnienia kontrolne organu wykonawczego Gminy (Wójta Gminy Orchowo) w procesie wykonywania budżetu, przez co pozostaje 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 mieści się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
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.

