

Uchwała nr 37/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 marca 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Miliczu nr LI/311/2018 z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Milicz dla niepublicznych: szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego

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 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Miejskiej w Miliczu nr LI/311/2018 z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Milicz dla niepublicznych: szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w zakresie:

- 1) § 4 uchwały — wobec braku podstawy prawnej do jego wprowadzenia,
- 2) § 5 ust. 3b i 4 uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Miliczu nr LI/311/2018 z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Milicz dla niepublicznych: szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 1 marca 2018 roku.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232 oraz z 2018 r. poz. 130) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203), zwanej dalej „u.f.z.o.”.

Rada Miejska w Miliczu w § 1 uchwały zdefiniowała materię uchwały w następujący sposób: „Ustala się tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Milicz dla niepublicznych: szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w tym zakres danych które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, a także termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych”.

W § 4 uchwały Rada Miejska przyjęła, iż: „Podmiot prowadzący szkołę lub placówkę niepubliczną sporządza i przekazuje do Urzędu Miejskiego w Miliczu do 15 dnia miesiąca po upływie

każdego kwartału, rozliczenia otrzymanych dotacji, w formie papierowej i elektronicznej poprzez program informatyczny udostępniony przez Urząd Miejski w Miliczu na formularzu, którego wzór stanowi załącznik nr 4 do niniejszej uchwały”.

W § 5 uchwały Rada Miejska uregulowała zasady powoływania osób wchodzących w skład zespołu kontrolnego oraz zakres kontroli poprzez przyjęcie, iż:

„3b. W skład zespołu kontrolnego w przypadku kontroli planowych wchodzi pracownicy urzędu, natomiast w przypadku kontroli wynikających z zaleceń innych organów kontrolnych, w skład zespołu mogą być powołane osoby spoza urzędu.

[...]

4. Kontrola obejmuje:

1) zgodność danych wykazanych we wniosku o udzielenie dotacji, informacji miesięcznej, o której mowa w § 2 ust. 4 i w rozliczeniu dotacji — na podstawie dokumentacji przebiegu nauczania i dokumentacji finansowo-księgowej,

2) prawidłowości wykorzystania dotacji z przeznaczeniem określonym w ustawie o systemie oświaty i ustawie o finansach publicznych”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. 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. 28–30 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 dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Z przepisu tego wynika kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jedynie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

W świetle art. 34 ust. 1 u.f.z.o. dotacje, o których mowa w art. 15–21, art. 25 ust. 1–4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8 oraz art. 28–30, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6, 7 i 8 ustawy — Prawo oświatowe, lub zespołu szkół lub placówek, w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że części za styczeń i za grudzień są przekazywane w terminie odpowiednio do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego.

Dotacje udzielane na podstawie art. 34 u.f.z.o. są dotacjami rocznymi przekazywanymi uprawnionym podmiotom w dwunastu miesięcznych częściach. Roczny charakter dotacji przesądza o tym, że ustalenie pobrania jej nienależnie bądź w nadmiernej wysokości może mieć miejsce dopiero po upływie okresu, na jaki dotacja została udzielona.

W ocenie Kolegium wymóg składania do 15 dnia miesiąca po upływie każdego kwartału rozliczenia otrzymanych dotacji na formularzu, którego wzór stanowi załącznik nr 4 do badanej uchwały, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa.

Powyższe znajduje potwierdzenie w samej treści uchwały, która w § 2 ust. 6 nakazuje „wydatkować dotację do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego”. Z § 2 ust. 9 uchwały wynika również, że dotację niewykorzystaną w terminie, wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem, pobraną nienależnie lub w nadmiernej wysokości szkoła lub placówka zobowiązana jest zwrócić zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów ustawy o finansach publicznych.

Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w tym z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych służących do gromadzenia danych osobowych, uregulowana została w art. 36 u.f.z.o. W świetle powyższego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw prawnych do regulowania w drodze uchwały zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, który w ocenie Kolegium Izby zawarł w postanowieniach § 5 ust. 4 uchwały.

Na mocy art. 38 ust. 1 u.f.z.o. organ stanowiący jest zobowiązany m.in. do ustalenia trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Uprawnienie do określenia trybu przeprowadzania kontroli to ustalenie zasad, na jakich będzie się ona odbywać, sposobu postępowania, procedury przeprowadzania kontroli (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 marca 2012 r. sygn. akt I SA/Gd 1321/11). Ustalając zasady powoływania osób wchodzących w skład zespołu kontrolnego Rada Miejska w Miliczu wykroczyła poza delegację ustawową.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt I SA/Po 1305/15) 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”.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby zauważa, że zawarte w § 6 uchwały wskazanie dotyczące utraty mocy obowiązującej wymienionej w nim uchwały jest zbędne, bowiem wymieniona uchwała wygasła wraz ze zmianą podstawy prawnej upoważniającej Radę do wydania takiego aktu, tj. z dniem 31 grudnia 2017 roku. Zgodnie z § 32 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania aktu wykonawczego, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Miliczu przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus