

Uchwała nr 21/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 7 lutego 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach nr XLII.311.2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół na terenie Gminy Jelcz-Laskowice, prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 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

§ 3 ust. 2 oraz § 5 ust. 1 i 3 uchwały Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach nr XLII.311.2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół na terenie Gminy Jelcz-Laskowice, prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania — wobec istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 oraz art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Jelczu-Laskowicach nr XLII.311.2017 z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół na terenie Gminy Jelcz-Laskowice, prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 9 stycznia 2018 roku.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”, oraz art. 38 ust. 1 i art. 39 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203), zwanej dalej „u.f.z.o.”.

W badanej uchwale Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach wprowadziła m.in. następujące postanowienia:

„§ 3. 2. Niepubliczne przedszkola, niebędące przedszkolami specjalnymi, które nie spełniają wymogów określonych w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, otrzymują na każdego ucznia dotację w wysokości 110 % podstawowej kwoty dotacji od dnia 01.01.2018 r. do dnia 31.08.2018 r.

[...]

§ 5. 1. Osoby upoważnione przez Burmistrza Jelcza-Laskowic mogą dokonywać kontroli w publicznych i niepublicznych przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego i szkołach, pod względem prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o systemie oświaty, oraz zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazanych w informacji, o której mowa w § 3.

[...]

3. Kontrola obejmuje:

1) zgodność danych wykazanych we wniosku o udzielenie dotacji, informacji miesięcznej, o której mowa w § 3 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, o finansowaniu zadań oświatowych i ustawie o finansach publicznych”.

Oceniając zgodność z prawem regulacji zawartych w badanej uchwale, Kolegium Izby 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 wspomaganiem 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.

Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach ustalając wysokość dotacji dla niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolami specjalnymi (w § 3 ust. 2 uchwały) odwołała się do warunków określonych w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, który z dniem 1 stycznia 2018 r. został uchylony przez art. 80 pkt 16 u.f.z.o. Zgodnie z art. 17 ust. 3 u.f.z.o. niepubliczne przedszkole niebędące przedszkolem specjalnym niespełniające warunków, o których mowa w ust. 1, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości równej 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy. Niepubliczne przedszkole specjalne otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy (art. 17 ust. 5 u.f.z.o.). Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 u.f.z.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, może wyrazić zgodę na udzielenie dotacji, o której art. 17 ust. 3 i 5, w wysokości wyższej niż określona odpowiednio w art. 17 ust. 3 i 5. Wyrażenie zgody winno nastąpić w uchwale organu stanowiącego podjętej na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 u.f.z.o.

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. 1 i 3 uchwały. Uznać zatem należy, że Rada Miejska w Jelczu-Laskowicach regulując w przedmiotowej uchwale zakres kontroli, rozszerzyła 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 u.f.z.o.

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 (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 upoważ-

nienie 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.

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 tego aktu, tj. z dniem 31 grudnia 2017 roku. Zgodnie z § 32 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Jelczu-Laskowicach przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. 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