

**Uchwała nr 27/2018**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z dnia 21 lutego 2018 r.**

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XXXV/654/18 z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Kobierzyce oraz ustalenia 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**

uchwały Rady Gminy Kobierzyce nr XXXV/654/18 z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Kobierzyce oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w zakresie:

1) § 4 ust. 4 uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. poz. 2203),

2) treści oświadczeń określonych w załącznikach nr 1, 2 i 3 do uchwały — wobec braku podstawy prawnej do ich wprowadzenia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Rady Gminy Kobierzyce nr XXXV/654/18 z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Kobierzyce oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 1 lutego 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), zwanej dalej „u.s.g.”, 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 Gminy Kobierzyce w § 1 ust. 1 zdefiniowała materię uchwały w następujący sposób: „Ustala się tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przez niepubliczne przedszkola oraz niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego prowadzone na terenie Gminy Kobierzyce”.

W § 4 ust. 4 uchwały Rada Gminy uregulowała zakres kontroli poprzez przyjęcie, iż:

„Kontroli podlega:

1) zgodność ze stanem faktycznym danych wykazanych we wniosku o udzielenie dotacji, w miesięcznej informacji o aktualnej liczbie uczniów oraz rocznym rozliczeniu wykorzystania otrzymanej dotacji,

2) prawidłowość pobrania i wykorzystania środków dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 35 ustawy”.

W załącznikach nr 1, 2 i 3 do uchwały wprowadziła wymóg złożenia przez osoby reprezentujące organ prowadzący następujących oświadczeń:

1) w załączniku nr 1 (Wniosek o przyznanie dotacji na rok ...) o treści:

„- Oświadczam, że wszystkie podane przeze mnie dane są zgodne z rzeczywistością.

- Oświadczam, że znane są mi warunki otrzymania dotacji, określone w art. 33 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203).

- Oświadczam, że znane są mi przepisy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1311, z późn. zm.)”;

2) w załączniku nr 2 (Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów (wg stanu na pierwszy dzień miesiąca) o treści:

„- Oświadczam, że wszystkie podane przeze mnie dane są zgodne z rzeczywistością.

- Oświadczam, że znane są mi przepisy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1311, z późn. zm.)”;

3) w załączniku nr 3 (Rozliczenie dotacji podmiotowych otrzymanych w roku ...) o treści:

„- Oświadczam, że wszystkie podane przeze mnie dane są zgodne z rzeczywistością.

- Oświadczam, że dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem określonym w art. 35 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2203).

- Oświadczam, że znane są mi przepisy za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1311, z późn. zm.)”.

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

Zgodnie z art. 38 ust.1 u.f.z.p. 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 ocenie Kolegium przedmiot badanej uchwały nie jest w całości poprawny i nie pokrywa się z delegacją ustawową zawartą w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. Materią uchwał podjętych na podstawie art. 38 ust. 1 u.f.z.o. nie jest regulowanie „trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania”, lecz regulacja „trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania”.

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 § 4 ust. 4 pkt 1 i 2 uchwały.

Uznać zatem należy, że Rada Gminy Kobierzyce regulując w przedmiotowej uchwale zakres kontroli 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 u.f.z.o.

Kolegium wskazuje również, że brak jest podstawy prawnej do żądania od osoby reprezentującej organ prowadzący złożenia oświadczeń o treści zamieszczonej w załącznikach nr 1, 2 i 3 uchwały.

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 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.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby zauważa, że zawarte w § 5 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 Gminy Kobierzyce 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