

Uchwała nr 31/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 lutego 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XXXVI/334/18 z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin przez osoby prawne i osoby fizyczne, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

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

§ 2, § 6 ust. 6 i § 7 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej w Lubinie nr XXXVI/334/18 z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin przez osoby prawne i osoby fizyczne, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania — 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 Lubinie nr XXXVI/334/18 z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin przez osoby prawne i osoby fizyczne, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 9 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) 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 § 2 uchwały, ujętym w rozdziale 2 zatytułowanym „Tryb udzielania dotacji”, zawarła regulacje dotyczące podstawy obliczenia miesięcznej stawki dotacji na jednego ucznia (ust. 1) oraz wysokości dotacji udzielanych podmiotom objętym uchwałą (ust. 2–13).

W § 6 ust. 6 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Organ prowadzący zobowiązany jest do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków finansowanych z udzielonej z budżetu gminy dotacji”.

W § 7 ust. 1 uchwały Rada Miejska uregulowała zakres kontroli poprzez przyjęcie, iż:

„Kontroli podlega:

a) sprawdzenie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazanych w miesięcznych informacjach, o których mowa w § 4 ust. 1 uchwały, na podstawie dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzania tych informacji, jak również danych przekazanych w formie elektronicznej,

b) sprawdzenie prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z zasadami określonymi w art. 35 ustawy,

c) sprawdzenie zgodności ze stanem faktycznym przedstawionego przez organ prowadzący rozliczenia wykorzystanej dotacji, o których mowa w § 6 ust. 1 i 2 uchwały, z dokumentacją organizacyjną i finansową szkoły lub placówki”.

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 wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Zawarte w § 2 uchwały postanowienia przenoszą na grunt uchwały obowiązujące w tym zakresie regulacje ustawowe zawarte w art. 17 ust. 1 i 3, art. 21 ust. 1 i 3, art. 26 ust. 1 i 2, art. 25 ust. 1 i 2, art. 16 ust. 1, art. 20 ust. 1, art. 30 i art. 15 u.f.z.o. Powołany art. 38 ust. 1 u.f.z.o. nie zawiera upoważnienia do wprowadzania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego regulacji odnoszących się do wysokości i podstaw udzielania dotacji.

Nałożenie w § 6 ust. 6 uchwały na organ prowadzący obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków finansowanych z udzielonej z budżetu gminy dotacji nie znajduje oparcia w upoważnieniu zawartym w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. Prowadzenie takiej ewidencji stanowi w istocie obowiązek beneficjenta dotacji z zakresu rachunkowości, przy czym wymogi dotyczące prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej określa ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395).

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 § 7 ust. 1 uchwały. Uznać zatem należy, że Rada Miejska w Lubinie 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, określoną w 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 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.

Regulacje zawarte w § 2, § 6 ust. 6 i § 7 ust. 1 badanej uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia do stanowienia określony w art. 38 ust. 1 u.f.z.o., a zatem w sposób istotny naruszają powołany przepis.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby zauważa, że zawarte w § 9 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 Lubinie 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