

UCHWAŁA Nr 0102-138/16
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 24 lutego 2016 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XX/100/2016 Rady Gminy w Kętrzynie z dnia 27 stycznia 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 poz. 1515 ze zm.)

uchwala, co następuje:

Stwierdza się nieważność § 3 ust. 5, 6, 7, 8, 10 i 11 oraz załącznika nr 1 do uchwały Nr XX/100/2016 Rady Gminy w Kętrzynie z dnia 27 stycznia 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Kętrzynie na sesji w dniu 27 stycznia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XX/100/2016 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

W dniu 08 lutego 2016 r. uchwałę tę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 18 lutego 2016 r. zawiadomiono Gminę Kętrzyn, że uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 24 lutego 2016 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy w Kętrzynie nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 24 lutego 2016 r. stwierdziło, co następuje:

Upoważnieniem ustawowym wyznaczającym kompetencje do podjęcia przedmiotowej uchwały był art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.), zgodnie, z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

W § 3 ust. 5 badanej uchwały Rada Gminy w Kętrzynie postanowiła, że organ prowadzący szkołę do dnia 10 następnego miesiąca, przedkłada Wójtowi wniosek o przekazanie transzy dotacji za poprzedni miesiąc, zgodnie z wzorem wniosku stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej uchwały. Załącznik nr 1 do badanej uchwały określa „Wniosek o przekazanie miesięcznej transzy dotacji”.

Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy w Kętrzynie nadając taką treść § 3 ust. 5 badanej uchwały określiła zasady udzielania dotacji, w wyniku, czego naruszyła art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-1c i 2-3b oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji. Organ stanowiący nie posiada natomiast uprawnień do określania zasad udzielania dotacji

– por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2012 r. sygn. akt II GSK 1609/11. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „użyte w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty określenie „rozliczenie dotacji” należy rozumieć, jako czynności z zakresu księgowości, rachunkowości o charakterze materialno-technicznym. Natomiast „tryb udzielania i rozliczania” oznacza reguły i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji. Chodzi, więc o ilość uczniów, jako podstawę udzielenia dotacji”. Kolegium Izby stwierdza, że zasady udzielania dotacji zostały określone w ustawie o systemie oświaty.

Zapis § 3 ust. 5 badanej uchwały pozostaje również w sprzeczności z art. 90 ust. 1j i 2d ustawy o systemie oświaty, zgodnie, z którym dotacja dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego udzielana jest na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego pod warunkiem, że osoba prowadząca poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że podmiot wnioskujący składa tylko jeden wniosek do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, która następnie jest przekazywana temu podmiotowi w 12 częściach.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że w myśl art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dotacje są przekazywane w częściach a nie w „transzach”.

W § 3 ust. 6 Rada Gminy w Kętrzynie postanowiła, że Wójt na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 3 przekazuje miesięczną transzę na wskazany rachunek bankowy, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca.

Regulacja ta pozostaje w sprzeczności z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, z którego wynika, że dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia miesiąca, z tym, że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Rada Gminy w Kętrzynie na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie była, zatem uprawniona do wydłużenia terminu przekazania części dotacji należnej za grudzień do końca tego miesiąca.

W § 3 ust. 7 Rada Gminy w Kętrzynie postanowiła, że dotacja pobrana w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi.

W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienie nie mieści się w pojęciu „tryb rozliczania dotacji” wskazanym w art. 90 ust. 4 o systemie oświaty. Zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich regulowania i powielania w aktach

prawa miejscowego. Stanowisko takie wynika również z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r. (sygn. akt I SA/Kr 1106/08).

W § 3 ust. 8 Rada Gminy w Kętrzynie postanowiła, że w terminie do 20 stycznia organ prowadzący szkołę zobowiązany jest dostarczyć Wójtowi imienne zestawienie uczniów zapisanych i uczęszczających do tej jednostki w minionym roku kalendarzowym, wraz z określeniem okresu pobytu w układzie miesięcznym. Przyjmuje się, że uczeń uczęszczał w danym miesiącu do niepublicznego punktu lub zespołu wychowania przedszkolnego, jeżeli był do niego zapisany i przynajmniej jeden dzień był obecny na zajęciach, co winno znajdować się udokumentowane w prowadzonej ewidencji obecności.

Zdaniem Kolegium Izby, zapisy powołanego wyżej § 3 ust. 8 badanej uchwały przekraczają ustawowy zakres kompetencji dla Rady Gminy do ustalania trybu udzielania i rozliczania tych dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania oraz ustalenia terminów i sposobu rozliczenia tych dotacji.

Kolegium Izby stwierdza, że brak jest podstaw prawnych do tego, aby Rada Gminy w Kętrzynie w badanej uchwale mogła określać, kiedy uczeń uczęszczał w danym miesiącu do niepublicznego punktu lub zespołu wychowania przedszkolnego.

W § 3 ust. 10 Rada Gminy w Kętrzynie postanowiła, że kwotę dotacji na dany rok budżetowy określa Wójt w drodze zarządzenia, po uzyskaniu informacji o wydatkach bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu niepublicznym.

Postanowienia zawarte w § 3 ust. 10 badanej uchwały, wykraczają poza uprawnienia organu stanowiącego wynikające z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 3 ust. 11 Rada Gminy w Kętrzynie postanowiła, że w przypadku zmiany w trakcie roku budżetowego wysokości wydatków bieżących przewidzianych na utrzymanie jednego ucznia w prowadzonych przez gminę szkołach lub przedszkolach, ulegają również zmianie kwoty dotacji należne podmiotom, którym dotacje ustala się według tych wydatków – poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych.

W oparciu o powołane wyżej przepisy art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, należy stwierdzić, że kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przy udzielaniu dotacji dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego zostały ściśle określone i sprowadzają się do ustalania trybu udzielania, rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji. Organ stanowiący upoważniony został jedynie do uszczegółowienia zasad udzielania dotacji, poprzez określenie w sposób techniczny przekazywania i rozliczania dotacji. Uchwała nie może modyfikować ustawowych zasad udzielania dotacji. Organ stanowiący jednostki nie został upoważniony do określenia zasad udzielania dotacji. Zasady te zostały ściśle

określone przez ustawodawcę w art. 90 ustawy o systemie oświaty. Modyfikacja tych zasad jest niedopuszczalna.

Kolegium Izby stwierdza, że treść § 3 ust. 11 przedmiotowej uchwały powoduje istotną modyfikację ustawowych zasad udzielania dotacji dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego wynikających m.in. z art. 90 ust. 1c oraz 2d ustawy o systemie oświaty. Z przywołanych powyżej przepisów wynika, że wysokość dotacji ustala się w oparciu o ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i za wyżywienie, w tym na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Ponadto należy stwierdzić, że dotacja ustalana jest w oparciu o przewidziane w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia, w tym ucznia niepełnosprawnego i powinna przysługiwać w wielkości obowiązującej od dnia dokonania tych zmian w budżecie, a nie od następnego miesiąca, po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetu. Dotacja za miesiąc, w którym dokonano zmiany budżetu winna przysługiwać w wysokości odpowiadającej zmienionym wydatkom bieżącym.

Kolegium Izby stwierdza, że dokonując w § 3 ust. 5, 6, 7, 8, 10 i 11 oraz w załączniku nr 1 do badanej uchwały zapisów o takiej treści, Rada Gminy w Kętrzynie w stopniu istotnym naruszyła ustawowy zakres kompetencji wynikający z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, poprzez regulowanie spraw, do których nie upoważniają rady gminy te przepisy.

Według utrwałonej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (orzeczenie TK z 5 listopada 1986 r., U5/86).

W piśmiennictwie oraz orzecznictwie do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmieciak, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102) – np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr/1459/97).

Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 1997 r.: „Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady, „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułą „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” ” (sygn. akt. III SA 534/96, M.

Podat. 1997/12/374). Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK2000/5/141).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.



Przewodnicząca
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie
Iwona Bendorf-Bunior