



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 23 grudnia 2015 r.

Poz. 2650

UCHWAŁA NR 242/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 16 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXI/161/15 Rady Miejskiej w Kozuchowie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Kozuchów dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza nieważność uchwały w części dotyczącej:

- § 2 pkt 4 jako sprzecznego z art. 90 ust. 1a w zw. z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) i art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

- § 3 pkt 5 jako sprzecznego z art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) w zw. z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz § 4 pkt 1 badanej uchwały;

- § 4 pkt 4 jako sprzecznego z art. 252 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) w zw. z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2015 r. Rada Miejska w Kozuchowie podjęła uchwałę Nr XXI/161/15 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Kozuchów dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, która wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 02 grudnia 2015 r. i została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, że:

Uchwała Nr XXI/161/15 Rady Miejskiej w Kozuchowie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Kozuchów dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania podjęta została na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich 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.

Uchwały w sprawie trybu udzielania, rozliczania i zakresu kontroli wykorzystania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego zaliczane są do kategorii aktów prawa miejscowego. Samorząd terytorialny i jego organy działają na podstawie i w granicach prawa – art. 7 ustawy dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm). Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz trybu i zakresu 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.

Regulacje zawarte w § 2 pkt 4 badanej uchwały odnoszą się do wysokości dotacji na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju. Zgodnie z tym zapisem „Dotacja z budżetu Gminy Kożuchów przysługuje podmiotom niepublicznym określonym w § 1 na każdego ucznia – w odniesieniu do dotacji na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w jednostce niepublicznej, o której mowa w art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty – w wysokości 100% kwoty przewidzianej na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Kożuchów pod warunkiem, że osoba prowadząca jednostkę niepubliczną, o której mowa w art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów, którzy mają być objęci wczesnym wspomaganie rozwoju nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”. Stosownie do art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty niepubliczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5, a także niepubliczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które, zgodnie z art. 71b ust. 2a, prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Biorąc pod uwagę powyższe, regulacja zawarta w § 1 pkt 4 badanej uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do „uczniów” jest niezgodna z art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty, gdyż Rada Miejska w Kożuchowie w sposób odmienny uregulowała wysokość stawki dotacji na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju niż uczynił to ustawodawca, gdyż zamiast słowa „dzieci” użyto pojęcia „uczniów”. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepis prawa miejscowego nie może jednak regulować jeszcze raz tego co zostało przez ustawodawcę uregulowane ustawą lub też modyfikować przepisów ustawowych. W świetle bowiem § 137 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100 poz. 908) w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Orzecznictwo sądowno-administracyjne uznaje również, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich uzupełnianie lub modyfikacja przez przepisy aktów prawa miejscowego jest niezgodne z zasadami legislacji (por. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr/2761/95 nieopublikowany; wyrok NSA z dnia 25 marca 2005 r. II SA/Wr 2572/02; wyrok NSA sygn. akt I Sa/Lu 882/02).

W § 3 pkt 5 Rada Miejska ustaliła, że „ewentualne nadpłaty bądź niedopłaty w stosunku do kwoty należnej dotacji będą korygowane przez Gminę Kożuchów przy przekazaniu dotacji za kolejny miesiąc”. Dotacja będąca przedmiotem regulacji badanej uchwały jest dotacją o charakterze rocznym, przekazywaną na podstawie wniosku zainteresowanego podmiotu, wypłacaną w 12 częściach (transzach miesięcznych). „Korygowanie” przez Gminę kwoty dotacji jest możliwe dopiero po dokonaniu rozliczenia dotacji, a ta czynność następuje – zgodnie z § 4 pkt 1 uchwały – za pierwsze półrocze danego roku oraz za dany rok. Jakkolwiek, ewentualny zwrot niewykorzystanej dotacji następuje w terminie do dnia 31 stycznia następnego

roku, co wynika z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zatem § 3 pkt 5 badanej uchwały jest w ocenie Kolegium Izby niezgodny z ww. przepisem prawa. Uwzględniając natomiast uregulowania § 3 pkt 5 oraz § 4 pkt 1 należy uznać, że przedmiotowa uchwała zawiera zapisy wewnętrznie sprzeczne z uwagi na ustalone terminy rozliczenia dotacji. Normy prawa miejscowego zawarte w aktach prawa miejscowego są normami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i są adresowane do podmiotów stojących na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III SA 1170/01 OwSS nr 1/2002 poz. 23). Przepisy prawa miejscowego winny zatem zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem „luzu interpretacyjnego” (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/92).

Zgodnie z § 4 pkt 4 uchwały Nr XXI/161/15 Rady Miejskiej w Kozuchowie „Osoba prowadząca placówkę, która zakończyła działalność w trakcie roku budżetowego zobowiązana jest do zwrotu niewykorzystanej dotacji na rachunek Gminy Kozuchów oraz do złożenia rozliczenia na właściwym dla danej placówki formularzu określonym w pkt. 2, w terminie do dnia 15 miesiąca następującego po miesiącu zakończenia działalności”. Dotacja będąca przedmiotem badanej uchwały, zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, ma charakter roczny, a kwota niewykorzystana podlega zwrotowi do właściwego budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z cyt. wyżej przepisem dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W przypadku natomiast, gdy termin wykorzystania jest krótszy niż rok budżetowy niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo w przypadku, gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Ustawodawca w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu rozliczenia dotacji, z uwzględnieniem w szczególności zakresu danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu oraz terminy i sposób rozliczenia tej dotacji. Ponadto zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, dotacje, o których mowa w ust. 1a- 3a tej ustawy są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Stosownie do art. 252 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia ww. okoliczności. Przy czym, dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania, natomiast dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej. Ww. przepisów nie stosuje się wyłącznie wtedy, jeżeli odrębne ustawy określają zasady i tryb zwrotu dotacji (art. 253 ustawy o finansach publicznych). W świetle powyższych przepisów nie ma prawnej możliwości uregulowania terminu rozliczenia dotacji w sposób inny niż czyni to ustawodawca, ponieważ według powołanych przepisów ustawy o finansach publicznych dotacja pobrana w nadmiernej wysokości, niewykorzystana do końca roku lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w określonych w tej ustawie terminach. Zatem § 4 pkt 4 badanej uchwały – w ocenie Kolegium Izby – narusza w sposób istotny przepisy art. 252 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W związku z powyższym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Ryszard Zajączkowski