



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 20 stycznia 2016 r.

Poz. 426

UCHWAŁA NR 0102-445/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 3 grudnia 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XV/73/15 Rady Miejskiej w Braniewie z dnia 28 października 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miasta Braniewa oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli wykorzystania udzielonej dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust.3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.)

uchwała, co następuje

§ 1. stwierdza się nieważność § 4, § 5, § 8 ust. 2, § 9 i § 11 uchwały Nr XV/73/15 Rady Miejskiej w Braniewie z dnia 28 października 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miasta Braniewa oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli wykorzystania udzielonej dotacji.

§ 2. Wskazuje się, że uchwała Nr XV/73/2015 Rady Miejskiej w Braniewie z dnia 28 października 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miasta Braniewa oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli wykorzystania udzielonej dotacji, została wydana z naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Braniewie na sesji w dniu 28 października 2015 r. podjęła uchwałę Nr XV/73/2015 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miasta Braniewa oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli wykorzystania udzielonej dotacji. W dniu 06 listopada 2015 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 23 listopada 2015 r. zawiadomiono Miasto Braniewo, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Izby w Olsztynie w dniu 03 grudnia 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Braniewo 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. Natomiast z art. 11 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. W § 4 ust. 1 i 2 badanej uchwały Rada Miejska w Braniewie postanowiła, że przedszkolom, o których mowa w § 1 pkt 1 lit. a przysługuje dotacja z budżetu gminy ustalona według następujących zasad: 1) kwota dotacji na każde dziecko objęte wychowaniem przedszkolnym odpowiadać będzie wysokości 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z zastrzeżeniem pkt 2.2) na dziecko niepełnosprawne kwota dotacji odpowiadać będzie 100 % kwoty przewidzianej na niepełnosprawne dziecko w przedszkolu i oddziale przedszkolnym w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. Natomiast w § 5 przedmiotowej uchwały postanowiono, że osoba prowadząca niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości 40% wydatków bieżących ponoszonych na jedno dziecko w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Kolegium Izby stwierdza, że w powołanych wyżej przepisach badanej uchwały Rada Miejska w Braniewie nie uwzględniła rozróżnienia, które przewiduje ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, ze zm.) w art. 90 ust. 1b i 2b oraz art. 90 ust. 1c i 2d i ustaliła wysokość dotacji tylko dla niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego wymienionych w art. 90 ust. 1b i 1c ustawy o systemie oświaty, podczas gdy powinna jednocześnie ustalić tę wysokość również dla jednostek wymienionych w art. 90 ust. 2b i 2d tej ustawy. W § 8 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Braniewie dopuściła możliwość zaliczkowania wypłaty dotacji w ciągu miesiąca do 50 % przekazywanej miesięcznej raty dotacji. Odnosząc się do unormowań § 8 ust. 2 przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Braniewie w ramach kompetencji wynikających z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie posiada uprawnień do stanowienia o zaliczkowym wypłacaniu dotacji, gdyż dotacja do której odnosi się ten przepis – na podstawie art. 90 ust. 3c przekazywane są na rachunek bankowy szkoły lub przedszkola w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca z tym, że za grudzień są przekazywane w terminie do dnia 15 grudnia – 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 określenia "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. Przekracza upoważnienie ustawowe (art. 90 ust. 4 u.s.o.) i nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego (podstawy prawnej) zapis uchwały o "zaliczkowym" charakterze wypłacanej w każdym miesiącu dotacji. W § 9 przedmiotowej uchwały postanowiono, że do czasu ustalenia wysokości dotacji na kolejny rok budżetowy, dotacja będzie udzielona w wysokości ustalonej w poprzednim roku budżetowym. W ocenie Kolegium Izby nadając taką treść § 9 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Braniewie 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 ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa

w art.90 ust. 1a i 1c oraz 2 i 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. Kolegium Izby stwierdza ponadto, że w załączniku Nr 1 i Nr 2 postanowiono m. in. - o zobowiązaniu się wnioskującego o dotacje do przestrzegania zasad udzielania i rozliczania dotacji ustalonych uchwałą, składaniu oświadczeń o świadomości odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie stwierdza, że Rada Miejska w Braniewie umieszczając powyższe zapisy w Zał. Nr 1 i Nr 2 do uchwały przekroczyła ustawowy zakres upoważnienia, udzielonego w art. 90 ust. ustawy o systemie oświaty organowi stanowiącemu gminy, do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, przy uwzględnieniu w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji. Według utrwalonej 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 1986r., 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. Kmiecik, 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 regułę „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 1459/97). Ponadto Kolegium izby stwierdza, że w § 15 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Braniewie postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą od 1 stycznia 2016 r. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zapis § 15 badanej uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, gdyż zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie tej uchwały. Pierwszy termin wskazuje, że uchwała znajdzie zastosowanie do zdarzeń powstałych po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, podczas gdy drugi termin powoduje, iż uchwała będzie wywoływać skutki prawne od dnia 01 stycznia 2016 r. Wprawdzie z przepisu § 51 ust. 1 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) wynika, iż możliwe jest wprowadzenie w podejmowanym akcie prawnym zapisu, że akt ten uzyskuje moc w innym dniu niż wchodzi w życie, to jednak takie redagowanie przepisów zostało krytycznie ocenione, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej oraz nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Sąd Najwyższy, w Uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego. Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji.

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

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

**Z-ca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Olsztynie**

Bogdan Gaber