



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 15 listopada 2016 r.

Poz. 4458

UCHWAŁA NR 0102-456/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 24 października 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały nr XV/96/16 Rady Gminy Kiwity z dnia 30 września 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym jednostkom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż Gmina Kiwity

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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność § 5 ust. 2 i ust. 3 uchwały nr XV/96/16 Rady Gminy Kiwity z dnia 30 września 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym jednostkom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż Gmina Kiwity.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kiwity w dniu 30 września 2016 r. podjęła uchwałę Nr XV/96/16 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym jednostkom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż Gmina Kiwity. W dniu 04 października 2016 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 17 października 2016 r. zawiadomiono Gminę Kiwity, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 24 października 2016 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 Gminy Kiwity 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 stwierdziło, co następuje: Rada Gminy Kiwity w § 5 ust. 2 i ust. 3 wyżej wymienionej uchwały postanowiła, że „ust. 2. Kwota dotacji na każdy kolejny miesiąc wyliczana jest na podstawie informacji organu prowadzącego o faktycznej ilości uczniów za miesiąc poprzedni wg ich liczby na ostatni dzień miesiąca oraz o ilości uczniów na pierwszy dzień kolejnego miesiąca - przekazywanej Wójtowi Gminy Kiwity w terminie do 10-tego dnia każdego miesiąca, z tym, że za miesiąc grudzień do 5 grudnia, na

formularzu stanowiącym załącznik nr 2 do niniejszej uchwały. 3. W przypadku, gdy faktyczna ilość uczniów uczęszczających w miesiącu do dotowanej jednostki odbiega od danych przyjętych do wyliczenia dotacji miesięcznej, o której mowa w ust. 1 i 2, kwota dotacji na miesiąc następny obejmuje odpowiednio potrącenie lub dopłatę różnicy za miesiąc poprzedni.” Z zapisów § 5 ust. 2 oraz załącznika nr 2 do badanej uchwały wynika, że kwota dotacji na dany miesiąc ustalana jest na podstawie danych o ilości uczniów wg. stanu na ostatni dzień miesiąca poprzedzający miesiąc, na który ustalana jest dotacja oraz na podstawie danych o ilości uczniów wg. stanu na 1 dzień miesiąca, na który jest udzielana dotacja. Zdaniem Kolegium Izby postanowienia § 5 ust. 2 i ust. 3 rozpatrywanej uchwały sprzeczne są z przepisem art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 3c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.). Zgodnie z wyżej wskazanym przepisem, 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. Zdaniem Kolegium Izby przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie daje kompetencji organowi stanowiącemu do ustalania metod wyliczania kwot dotacji. Przepisy art. 90 ust. 3c ww. ustawy o systemie oświaty określa, tryb przekazywania dotacji „Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3a, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia.” Podmiot wnioskujący o dotacje składa tylko jeden wniosek do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, która następnie jest przekazywana temu podmiotowi w 12 częściach. Warunkiem otrzymania przez podmiot wnioskujący dotacji jest złożenie przez osobę prowadzącą szkołę lub placówkę niepubliczną wniosku o udzielenie dotacji do organu dotującego w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W myśl przepisu art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale budżetowej, a więc z góry zobowiązany jest ustalić wysokość dotacji na "każdego zadeklarowanego ucznia". Oznacza to, że ustalając kwotę dotacji dla szkoły niepublicznej zarówno organy gminy jak i organ prowadzący szkołę mogły poznać miesięczną stawkę dotacji na jednego ucznia, gdyż wnika ona z podzielenia kwoty dotacji przez liczbę uczniów i miesięcy. Zatem ta stawka dotacji stanowi dla organu prowadzącego szkołę bardzo ważną informację dla planowania i ponoszenia wydatków w roku przyszłym, jak i stanowi podstawę do rozliczenia dotacji. Czym innym bowiem jest obowiązek wskazania planowanej liczby uczniów wynikający z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, a czym innym rozliczenie tej dotacji. W konsekwencji uznać należało, że zgodnie z zapisami ustawy nie przewidziano innej możliwości ustalenia wysokości dotacji dla szkoły niepublicznej niż według planowanej liczby wskazanej uczniów do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Wysokość dotacji ustalana jest bowiem "z góry", a następnie przekazywana podmiotowi w 12 częściach. Pomniejszenie miesięcznej kwoty dotacji możliwe jest tylko w wyniku jej "rozliczenia" tj. uwzględnienia faktycznej liczby uprawnionych uczniów, ale post factum a nie jak wynika z zapisu zaskarżonej uchwały "z góry" tj. na podstawie informacji o liczbie uczniów na pierwszy dzień danego miesiąca. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Zadania i kompetencje, sposób ich wykonywania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii (patrz wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2013 r. sygn. akt I SA/Kr 211/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 października 2012 r. sygn. akt I SA/Rz 895/12). Mając na uwadze, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy między innymi naruszenie prawa materialnego, przez wadliwą wykładnię, które ma wpływ na treść uchwały (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97) 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 przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie
Iwona Bendorf-Bundorf