



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia wtorek, 6 grudnia 2022 r.

Poz. 5354

UCHWAŁA NR XXVII.86.S.2022

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 23 listopada 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LIII/623/22 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 19 października 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolami publicznymi oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla których organem prowadzącym nie jest Gmina Goleniów

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§1.	Stwierdza się nieważność Uchwały nr LIII/623/22 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 19 października 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolami publicznymi oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla których organem prowadzącym nie jest Gmina Goleniów.
§2.	Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LIII/623/22 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 19 października 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolami publicznymi oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla których organem prowadzącym nie jest Gmina Goleniów, przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 25 października br., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym 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.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała została wydana z naruszeniem art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) polegającym na udziale w głosowaniu nad uchwałą radnego, który mógł posiadać interes prawny w jej podjęciu. Ponadto wątpliwości organu nadzoru budziły postanowienia merytoryczne uchwały, w których organ stanowiący ustalił podwyższoną kwotę dotacji w sposób niezgodny z postanowieniami ustawy 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082).

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o czym powiadomiono Przewodniczącą Rady Miejskiej w Goleniowie pismem z dnia 9 listopada br. (znak: K.420.34.2022). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 23 listopada 2022 r., w którym ma prawo

uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 23 listopada br., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, jak również do dnia posiedzenia Kolegium jednostka nie skorzystała z możliwości przekazania swojego stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr LIII/623/22 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 19 października 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolami publicznymi oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla których organem prowadzącym nie jest Gmina Goleniów została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 39 ust. 1 pkt 2, ust. 2 oraz ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082). Zgodnie z postanowieniami art. 39 ust. 1 i 2 ost. cyt. ustawy organ stanowiący gminy w drodze uchwały, może wyrazić zgodę na udzielenie dotacji określonych we wskazanym przepisie w wysokościach wyższych od wskazanych przez prawodawcę w przedmiotowej ustawie. Mając na uwadze podstawę prawną podjęcia badanej uchwały, jej zakres regulacji, a także kompetencje wyrażone w przywołanym na wstępie art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, organ nadzoru uznał się za właściwy do objęcia jej badaniem nadzorczym.

Biorąc pod uwagę treść art. 39 ust. 1 i ust. 2 oraz postanowienia uchwały Nr LIII/623/22 Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 19 października 2022 r. organ stanowiący Gminy Goleniów postanowił o udzieleniu dotacji w wyższej wysokości od ustalonej na podstawie art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1 i art. 21 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych dla publicznych przedszkoli niebędących przedszkolem specjalnym, niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolem specjalnym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzących działalność na terenie Gminy Goleniów, których organem prowadzącym nie jest Gmina Goleniów.

Organ nadzoru w toku kontroli nadzorczej dokonał analizy treści uchwały oraz sposobu jej podjęcia z wzorcem ustawowym określonym w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w tym ustawą o samorządzie gminnym oraz ustawą o finansowaniu zadań oświatowych.

Organ nadzoru na podstawie otrzymanego za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego wniosku o stwierdzenie nieważności uchwały, powziął wiedzę w zakresie udziału w pracach i głosowaniu nad uchwałą radnego Rady Miejskiej w Goleniowie Krzysztofa Sypnia, który na terenie Gminy Goleniów prowadzi działalność gospodarczą polegającą na prowadzeniu niepublicznej szkoły oraz przedszkola. O powyższym świadczy, także treść ostatnio złożonego oświadczenia majątkowego za rok 2021 oraz dane wynikające z Krajowego Rejestru Sądowego. Z publicznie dostępnych danych wynika, że powyżej wskazany radny jest Prezesem Fundacji Centrum Rozwoju z siedzibą w Goleniowie będącej jednocześnie organem prowadzącym Muzyczne Przedszkole w Goleniowie. Ponadto z publicznie dostępnych danych wynika również, że radny jest jednocześnie Dyrektorem ww. przedszkola. Biorąc pod uwagę unormowania wynikające z ww. ustawy, niepubliczne przedszkola, działające na terenie Gminy Goleniów otrzymują z budżetu gminy dotację oświatową, o której mowa w art. 17 i 21 ww. ustawy. Tym samym wskazać należy, że Fundacja Centrum Rozwoju, w której zatrudniony jest Radny Krzysztof Sypień, jest lub może być beneficjentem ww. dotacji. Radny wspólnoty samorządowej zobowiązany jest do przestrzegania przepisów prawa, w tym ustawy o samorządzie gminnym, a zatem odpowiedniego zastosowania się do regulacji przewidzianych w art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z przywołanym przepisem radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 maja 2022 oceniając zakres treściowych ww. regulacji wskazał, że „Interes prawny, o którym stanowi art. 25a ww. ustawy należy rozumieć jako osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualną i prawnie chronioną sytuacją strony.”

(III OSK 1329/21). Biorąc pod uwagę ustalony stan faktyczny i prawny, uwzględniając orzecznictwo sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięcia nadzorcze regionalnych izb obrachunkowych, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uznało, że radny, który może czerpać korzyści majątkowe pochodzące z budżetu Gminy Goleniów ma prawny obowiązek wyłączenia z udziału w głosowaniu nad uchwałą, której skutkiem byłoby przysporzenie na rzecz majątku prowadzonego przez radnego przedsiębiorstwa. Z analizy zapisu wideo sesji Rady Miejskiej w Goleniowie z dnia 19 października 2022 r., dostępnej w serwisie internetowym www.youtube.pl, wynika że radny Krzysztof Sypień wziął udział w głosowaniu nad uchwałą w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolami publicznymi oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla których organem prowadzącym nie jest Gmina Goleniów, a jednocześnie zagłosował za jej podjęciem. Wobec powyższego radny naruszył zakaz wynikający z treści art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, Organ nadzoru aprobuje stanowisko prezentowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny, zgodnie z którym naruszenie ww. zakazu stanowi istotne naruszenie prawa (III FSK 3940/21). Powyższe legło zatem u podstaw niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie organ nadzoru w toku badania nadzorczego dokonując następczej kontroli uchwały stwierdził, że treść § 1 ust. 1 uchwały jest niezgodna z postanowieniami ustawy upoważniającej, a konkretnie z art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. W drodze przywołanej jednostki redakcyjnej uchwały organ stanowiący postanowił o wyrażeniu zgody na podwyższenie podstawowej kwoty dotacji w przypadku niepublicznych przedszkoli niebędących przedszkolem specjalnym oraz niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych: z dotacji w wysokości równej 75 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Goleniów, do wysokości równej 85 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, dla których organem prowadzącym jest Gmina Goleniów. Tym samym Rada Miejska w Goleniowie postanowiła o podwyższeniu kwoty dotacji z wartości stanowiącej 75% podstawowej kwoty dotacji do wysokości 85% podstawy. Ustawodawca w drodze art. 12 ust. 1 zredagował definicję legalną pojęcia podstawowej kwoty dotacji, wskazując że należy przez to rozumieć kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli, z wyłączeniem przedszkoli specjalnych i przedszkoli, w których zaplanowane wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekraczają 50% ich zaplanowanych wydatków bieżących, pomniejszonych o wydatki określone w tym przepisie. Wobec powyższego podstawową kwotę dotacji stanowi kwota wydatków bieżących zaplanowanych w uchwale budżetowej gminy z przeznaczeniem na prowadzenie przedszkoli publicznych, których organem prowadzącym jest Gmina Goleniów. Organ nadzoru wskazuje, że rozwiązania przyjęte w § 1 ust. 1 badanej uchwały są niezgodne z przepisem art. 17 ust. 1 ustawy, w którym prawodawca postanowił z mocy prawa o przyznaniu dotacji w wysokości w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli. A zatem można uznać że minimalną wysokość dotacji stanowi 100% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli publicznych. Wprawdzie o 75% podstawowej kwoty dotacji ustawodawca stanowi w art. 17 ust. 3, nie mniej *expressis verbis* Rada Miejska w treści § 1 ust. 1 przywołała dotację, o której mowa w art. 17 ust. 1. Organ nadzoru nie może zatem dokonać wykładni rozszerzającej, zastępującej proces stanowienia prawa. Wobec powyższego w świetle kompetencji rady gminy, wyrażonej w art. 39 ust. 1 ustawy, nie można uznać za prawidłowe jej wykorzystanie, albowiem podwyższona kwota dotacji będzie stanowiła wartość niższą od ustawowej.

Ponadto Rada Miejska w Goleniowie w treści § 1 ust. 1-5 postanowiła o zwiększeniu dotacji na uczniów niepełnosprawnych stosując wyrażenie: „z tym że na ucznia niepełnosprawnego z wysokości równej kwocie X części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy do kwoty Y”. Ustawodawca w przepisach ustawowych, tj. art. 17 ust. 1, art. 17 ust. 3, art. 21 ust. 1 oraz art. 21 ust. 3 ustawy upoważniającej postanowił o przyznaniu dotacji dla przedszkoli niepublicznych na ucznia niepełnosprawnego stosując wyrażenie „że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji

ogólnej dla gminy” oraz „na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”. Biorąc pod uwagę przyjęte przez Radę Miejską w Goleniowie rozwiązanie, nie sposób wywieść faktycznie ustalonej wyższej wartości. Powyższe uniemożliwia zatem prawidłowe wykonanie uchwały, które zostało powierzone w drodze § 3 Burmistrzowi Gminy, a które polegałyby na dokonaniu stosownych zmian w uchwale budżetowej i następnie przygotowaniu środków do wypłaty. Brak precyzji w badanej uchwale skutkuje brakiem możliwości dokonania zmian planu wydatków budżetu Gminy Goleniów, a następnie jego wykonania.

Wyrażając zgodę na podwyższenie kwoty dotacji dla innych form wychowania przedszkolnego Rada Miejska w Goleniowie w drodze § 1 ust. 3 i 4 postanowiła o podwyższeniu „z dotacji w wysokości równej 50 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, do kwoty stanowiącej 85 % (lub mniej) kwoty równej podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli” oraz „z dotacji w wysokości równej 40 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, do kwoty stanowiącej 85 % (lub mniej) kwoty równej podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli”. Dokonując interpretacji znaczeń wyrażen składowych, z uwzględnieniem zasad poprawnej polszczyzny oraz logiki, przyjęć należy, że „lub” stanowi alternatywę nierozłączną. Na gruncie warstwy językowej wyraz „mniej” stanowi stopień wyższy od wyrażenia „mało” (E. Sobol, Podręczny Słownik Języka Polskiego, Warszawa 1996, s. 472. Z kolei „mało” to niewielka liczba lub ilość. (E. Sobol, Podręczny..., s. 438). Powyższe wobec zastosowanie wyrażenia „lub mniej” w odniesieniu do wartości 40% lub 50% świadczy o tym, że dotacja dla innych form wychowania przedszkolnego, pomimo podwyższenia może zostać przyznana w dotychczasowej wysokości. Alternatywa „lub mniej” umożliwia taką interpretację. Organ nadzoru wskazuje zatem, że Rada Miejska w Goleniowie wyrażając zgodę na zwiększenie kwoty dotacji wynikającej z przepisów ustawowych, posłużyła się wyrażeniami, które uniemożliwiają faktyczne jej zwiększenie. Przyjąć również należy, że organ stanowiący w drodze zastosowanej redakcji przepisu scedował kompetencję na organ wykonawczy, który z nich korzystając, wbrew postanowieniom art. 39 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, może samodzielnie decydować o ustaleniu podwyższenia.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wskazuje, że prawidłowa redakcja uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zwiększenie kwoty dotacji wynikającej z postanowień ustawy, ma duże znaczenie z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego. Należy w tym miejscu wskazać, że prawidłowe zwiększenie kwoty dotacji skutkować powinno aktualizacją kwoty dotacji, o której mowa w art. 43 ustawy. Biorąc pod uwagę treść § 2 badanej uchwały, zmiana kwot dotacji powinna nastąpić z wyrównaniem od 1 stycznia 2022 r., a zatem organ wykonawczy, biorąc pod uwagę treść art. 233 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634) powinien przygotować projekt zmiany uchwały budżetowej i dokonać niezbędnych korekt w celu wypłaty dotacji w prawidłowej wysokości.

Biorąc zatem pod uwagę naruszenie przez radnego postanowień ustawy ustrojowej, ograniczającej możliwość udziału w pracach nad badaną uchwałą, a także redakcję przepisów merytorycznych, wydanych na podstawie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie doszło do przekonania, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Bogusław Staszewski**