

UCHWAŁA Nr 0102-232/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 22 lipca 2015 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr X/50/15 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 11 lipca 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/140/2012 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Jeziorany.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Iwona Bendorf-Bundorf

Członkowie:

1. Bogdan Gaber
2. Janusz Facon
3. Małgorzata Mazur-Wysocka
4. Anna Michalak
5. Bogumił Pliszka
6. Ireneusz Rek – referent
7. Halina Stanny

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 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

uchwała, co następuje:

Stwierdza się nieważność uchwały Nr X/50/15 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 11 lipca 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/140/2012 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Jeziorany.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Jezioranach na sesji w dniu 11 lipca 2015 r. podjęła uchwałę Nr X/50/15 w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/140/2012 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Jeziorany.

W dniu 14 lipca 2015 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 16 lipca 2015 r. zawiadomiono Gminę Jeziorany, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 22 lipca 2015 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana.

Uczestniczący w posiedzeniu Kolegium Izby przedstawiciele Gminy Jeziorany t. j. Burmistrz Jezioran Pan Leszek Boczkowski oraz Radca Prawny Pani Mariola Ropiak wyjaśnili, że intencją podjęcia przedmiotowej uchwały było umożliwienie szkołom publicznym przekazanych na podstawie art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), w których prowadzone są dodatkowe lekcje nauczania języków obcych (uczniowie mniejszości narodowych), wypłacenie dotacji w wysokości 100 % kwoty określonej w metryczce subwencji oświatowej na dany rok, oraz określenie postępowania do czasu przekazania tej metryczki.

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 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy o systemie przedszkola, o których mowa w ust. 1 tego przepisu, otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Natomiast z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty wynika, że szkoły publiczne nie

wymienione w art. 79 tej ustawy, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, pomniejszonym o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3, na ucznia, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

Przepis art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Jezioranach postanowiła, że § 2 ust. 1 i uchwały Nr XVII/140/2012 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Jeziorany zmienionej uchwałą nr XVIII/154/2012 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 26 września 2012 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XVII/140/2012 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i szkół prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy, otrzymuje brzmienie: „Osobie prowadzącej na podstawie umowy przekazania prowadzenia w oparciu o art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty publiczne przedszkole lub oddział przedszkolny przysługuje na każdego ucznia dotacja w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę.

Natomiast § 2 ust. 2 uchwały Nr XVII/140/2012 Rady Miejskiej w Jezioranach z dnia 27 czerwca 2012 r. otrzymuje brzmienie „Osobie prowadzącej na podstawie umowy przekazania prowadzenia w oparciu o art. 5 ust. 5g ustawy o systemie oświaty szkołę publiczną przysługuje

na każdego ucznia dotacja z budżetu gminy Jeziorany równa wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę gminę. W przypadku, gdy tak ustalona kwota wydatków bieżących będzie mniejsza niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, należy wypłacić 100% kwoty określonej w metryczce subwencji oświatowej na dany rok."

Następnie Rada Miejska w Jezioranach postanowiła, że w uchwale Nr XVII/140/2012 z dnia 27 czerwca 2012 r. w § 3 po ust. 3 dodaje się ust. 4 i 5 w brzmieniu odpowiednio:

„Do czasu przekazania metryczki subwencji oświatowej na dany rok budżetowy, zaliczkowo wypłacana będzie dotacja w wysokości obowiązującej w roku poprzedzającym dany rok budżetowy.

„Wyrównanie ewentualnej różnicy kwot dotacji dokonuje się w miesiącu następującym po miesiącu, w którym Gmina otrzyma metryczkę subwencji oświatowej na dany rok budżetowy."

W powołanym wyżej przepisie art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty ustawodawca przekazał organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa m. in w art. 80 ust. 2 i ust. 3 ustawy o systemie oświaty oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania uwzględniającego w szczególności podstawy obliczenia dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji.

Z powyższego wynika, że Rada Miejska w Jezioranach nie jest uprawniona do ustalenia podstaw obliczania dotacji dla dotacji objętych przedmiotową uchwałą. Podstawy te uwzględnia tylko przy określeniu - w drodze uchwały - trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania - por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2012 r. sygn. akt II GSK 1026/11.

W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził:

„Upoważnienie do ustalenia trybu udzielania i wykorzystania dotacji nie może być utożsamiane z upoważnieniem do ustalenia podstaw obliczania dotacji. Podkreślić należy, że ustalenie podstaw obliczania dotacji, o którym mowa w przepisie art. 80 ust. 4 u.s.o. powinno być w uchwale uwzględnione, a nie ustalone. Winno być uwzględnione obok innych elementów takich jak zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, a także sposób i termin rozliczenia dotacji”.

Odnosząc się do unormowań § 1 pkt 2 przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska w Jezioranach w ramach kompetencji wynikających z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie posiada uprawnień do stanowienia o zaliczkowym wypłacaniu dotacji i wyrównywaniu ewentualnej różnicy kwot dotacji od terminu otrzymania „metryczki subwencji

oświatowej na dany rok", gdyż dotacja ta przysługuje na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach lub szkołach publicznych prowadzonych przez gminę pomniejszonych o stosowne opłaty – 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 u.s.o. „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 ocenie Kolegium Izby interpretacja art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie dokonana w wyżej wymienionym wyroku ma również zastosowanie do interpretacji terminów „rozliczenie dotacji” i „tryb udzielania i rozliczania” użytych w art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

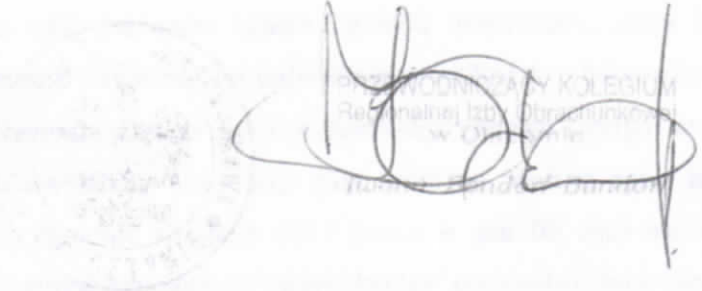
W piśmiennictwie do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego 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).

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). Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

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.



The image shows a circular official stamp on the left and a handwritten signature on the right. The stamp contains the text: "KOLEGIUM Regionalnej Izby Administracyjnej w Olsztynie". The signature is written in black ink over the stamp.