

UCHWAŁA Nr 0102-326/09  
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
w Olsztynie  
z dnia 29 grudnia 2009 r.

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr XXXV/155/2009 Rady Gminy Barciany z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym punktom i zespołom wychowania przedszkolnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Bogdan Gaber

Członkowie:

1. Zofia Baczyńska
2. Janusz Facon
3. Małgorzata Mazur-Wysocka
4. Anna Michalak
5. Krzysztof Mościbrocki
6. Ireneusz Rek
7. Halina Stanny

*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 (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 55, poz. 577, ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.),*

uchwała, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność pkt 6, 7, 9, 10, 12 oraz 16 Załącznika Nr 1, a także Załącznika Nr 2 do Uchwały Nr XXXV/155/2009 Rady Gminy Barciany z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym punktom i zespołom wychowania przedszkolnego.

§ 2

Stwierdza się naruszenie prawa w zapisach pkt 11 ppkt 2 polegające na odesłaniu do innego aktu normatywnego oraz naruszenie prawa polegające na tym, iż unormowania zawarte w Załączniku Nr 1 do Uchwały Nr XXXV/155/2009 Rady Gminy Barciany z dnia 24 listopada 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym punktom i zespołom wychowania przedszkolnego, winny być zawarte w treści samej uchwały, a nie w załączniku do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Barciany na sesji w dniu 24 listopada 2009 r. podjęła Uchwałę Nr XXXV/155/2009 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym punktom i zespołom wychowania przedszkolnego.

W dniu 03 grudnia 2009 r. uchwałę tę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 21 grudnia 2009 r. zawiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Barciany, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 29 grudnia 2009 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel Gminy Barciany. Przedstawiciele Gminy Barciany w osobie Wójta Gminy Barciany oraz radcy prawnego wzięli udział w posiedzeniu Kolegium.

Na posiedzeniu w dniu 29 grudnia 2009 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, że Rada Gminy Barciany w pkt 6 Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały, wysokość miesięcznej dotacji ustaliła, jako iloczyn kwoty dotacji i liczby dzieci faktycznie uczęszczających w danym miesiącu, a wysokość dotacji w miesiącach wakacyjnych – lipiec i sierpień – ustaliła na podstawie liczby uczniów w czerwcu.

Zdaniem Kolegium taki zapis jest sprzeczny z art. 90 ust. 2d i 3c ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zgodnie z wymienionym artykułem dotacje dla niepublicznych przedszkoli oraz niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, przysługują na każdego ucznia. Ustawodawca nie upoważnił organów stanowiących do kreowania zasad przyznawania dotacji na podstawie wymienionego art. 90 cyt. ustawy o systemie oświaty, a jedynie upoważnił do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji. Przez tryb udzielania dotacji należy rozumieć wymagania formalne, jakie powinny być spełnione przez podmiot ubiegający się o dotację, zaś tryb rozliczania dotacji, to czynności o charakterze materialno - technicznym z zakresu księgowości i rachunkowości. Niedopuszczalnym jest więc przyjmowanie do obliczenia dotacji liczby dzieci faktycznie uczęszczających w danym miesiącu, a w miesiącach letnich (lipiec – sierpień) na podstawie liczby uczniów w czerwcu, innej niż rzeczywista liczba uczniów dla ustalenia wysokości dotacji.

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 3c wymienionej ustawy o systemie oświaty, dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki oświatowej. Przepis ten wyraźnie reguluje sposób i termin przekazywania dotacji, tak więc Rada Gminy Barciany nie ma możliwości regulowania sposobu obliczania wysokości dotacji. Muszą być one realizowane w oparciu o dotychczasowe, znane organowi i udostępnione przez placówkę oświatową dane o ilości uczniów lub dane o planowanej liczbie uczniów, wynikające z wniosku o przydzielenie dotacji, składanym do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Zgodnie z art. 94 ustawy z dnia 02 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowienie prawa miejscowego następuje

zarówno na podstawie prawa, jak i w jego granicach, tj. w granicach upoważnień przewidzianych w ustawie dla organu samorządu terytorialnego. Zdaniem Kolegium zapis pkt 6 badanej uchwały wykracza poza upoważnienia ustawowe zawarte powołanej wyżej ustawie o systemie oświaty.

Ponadto w pkt 7 Załącznika Nr 1 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy uchwaliła, że ustalona na dany rok dotacja jest przekazywana przez Wójta Gminy Barciany zaliczkowo w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca. Takie określenie, iż dotacja ma charakter zaliczkowy jest sprzeczne z cyt. art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z treścią tego artykułu, jak już wyżej wspomniano, dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Przepis ten wyraźnie reguluje sposób i termin przekazywania dotacji, tak więc nie mają one charakteru zaliczkowe. Jeśli okaże się, że dotacja została przyznana w nadmiernej wysokości, gdyż faktyczna ilość uczniów będzie mniejsza niż przyjęta przez organ dotujący, to podmiot dotowany będzie zobowiązany na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych do jej zwrotu, a przy braku dobrowolnego zwrotu organ wykonawczy wyda decyzję na podstawie art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) w sprawie zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. Natomiast w sytuacji niedopłaty podmiot dotowany będzie miał roszczenie o wypłatę dotacji w należnej wysokości.

W pkt 9 i 10 cyt. Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Barciany uchwaliła, że „organ prowadzący niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego w terminie do 25 każdego miesiąca przedkłada organowi dotującemu wniosek o przekazanie dotacji za dany miesiąc, na podstawie wzoru wniosku stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej uchwały” oraz to, że „organ dotujący na podstawie wniosku, którym mowa w ust. 9 przekazuje miesięczną dotację na rachunek bankowy wskazany we wniosku, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca”, a „nie przekazanie wniosku, o którym mowa w ust. 9, spowoduje wstrzymanie kolejnych rat dotacji do czasu jego złożenia”. Wzór wniosku o przekazanie dotacji miesięcznej określono w załączniku Nr 2 do niniejszej uchwały Rady Gminy.

Powyższe zapisy, jak i sam załącznik Nr 2, w sposób istotny naruszają przepisy art. 90 ust. 4 i 3c cyt. ustawy o systemie oświaty, poprzez to, że Rada Gminy ustaliła inne niż ustawowe zasady przydzielania dotacji. Zgodnie z art. 90 ust. 4 cyt. ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a i 2a-3b oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich 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. Żądanie składania

wniosku o przekazanie dotacji miesięcznej, wg wzoru określonego w załączniku Nr 2 do niniejszej uchwały Rady Gminy, do dnia 25 każdego miesiąca przez organ prowadzący niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego, a następnie uzależnienia przekazania dotacji od złożenia wniosku, a nawet jej wstrzymania, nie może być traktowane jako odrębna, od rozwiązań ustawowych, podstawa przydzielenia dotacji. Zgodnie zaś z treścią cyt. wyżej art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Przepis ten wyraźnie reguluje sposób i termin przekazania dotacji, tak więc Rada Gminy w Barcianach nie ma możliwości przydzielania dotacji w oparciu o comiesięczny wniosek ani też nie ma możliwości wstrzymania wypłaty należnych dotacji. Dlatego też zapisy w tym zakresie, jak i sam załącznik Nr 2, stanowią dodatkowo, oprócz naruszenia ww. przepisów ustawy o systemie oświaty, przekroczenie upoważnienia ustawowego określonego w wyżej wymienionym art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych.

W pkt 12 cyt. Załącznika Nr 1 do badanej uchwały, Rada Gminy Barciany uchwaliła, że dotacja pobrana w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi, w nieprzekraczalnym terminie do dnia 20 stycznia roku następnego. Zapisy ustalające termin zwrotu dotacji w nieprzekraczalnym terminie do 20 stycznia roku następnego, w sposób istotny naruszają art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), który wskazuje ten termin na 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji.

W pkt 16 cyt. Załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały zapisano, iż kwotę dotacji określa Wójt w drodze zarządzenia w ciągu miesiąca po osiągnięciu informacji o wydatkach bieżących ponoszonych przez najbliższą gminę tj. gminę miejską Kętrzyn na prowadzenie przedszkola publicznego w przeliczeniu na jednego ucznia. W ppkt 2 zapisano, że do czasu osiągnięcia informacji, o której mowa w ust. 16 pkt 1, stawka zaliczki dotacji ustalona jest na podstawie przewidywanych wydatków bieżących roku poprzedzającego przyznanie dotacji, a w ppkt 3 zapisano, że ewentualne korekty stawki zaliczki stanowiące różnicę między zaliczką wypłaconą, a należną nastąpi w ciągu miesiąca od dokonania ustalenia, o którym mowa w ust. 16 pkt 1 przy przekazywaniu kolejnej zaliczki.

Zdaniem Kolegium Izby, takie zapisy naruszają podstawową zasadę działania organów jednostek samorządu terytorialnego – zasadę legalizmu, określoną w art. 7 ustawy z dnia 02 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), która stanowi, że organy władzy publiczne, mogą działać tylko wówczas,

gdy funkcjonuje w obrocie prawnym przepis prawa uprawniający te organy do takiego działania. W przedmiotowej sprawie brak jest przepisów prawa, które uzależniałyby przyznanie dotacji od uzyskania, przez Wójta w ciągu miesiąca, informacji o wydatkach bieżących ponoszonych przez najbliższą gminę miejską Kętrzyn na prowadzenie przedszkola publicznego w przeliczeniu na jednego ucznia., a następnie przekazywanie dotacji w formie zaliczki i dokonywanie korekty stawki dotacji w ciągu miesiąca od dokonania wyżej wymienionych ustaleń przy przekazywaniu kolejnej raty. W związku z powyższym sformułowania wymienionego pkt 16 wykroczyły poza unormowania wynikające z cyt. wyżej art. 90 ust. 4 cyt. ustawy o systemie oświaty i zostały zapisane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, określonego w cyt. przepisie art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolegium Izby stwierdziło również naruszenie prawa w badanej uchwale, polegające na tym, iż unormowania dotyczące trybu udzielania i rozliczenia dotacji niepublicznym punktom i zespołom wychowania przedszkolnego, zostały zawarte w załączniku Nr 1 do uchwały, a nie w treści samej uchwały. Zgodnie bowiem z § 29 Załącznika – Zasady techniki prawodawczej Dział I Projekty Ustawy Rozdział 1 – Przepisy ogólne, Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) ustawa, w tym przypadku uchwała, może zawierać załączniki; odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy; w załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Tak więc treść załącznika Nr 1 powinna stanowić treść uchwały organu stanowiącego gminy. Natomiast wzór wniosku czy też sprawozdania będą stanowiły ponumerowane załączniki, do których odesłanie znajdzie się w treści samej uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Reasumując Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło unieważnić zapisy pkt 6, 7, 9, 10, 12 i 16 Załącznika Nr 1, a także załącznik Nr 2 oraz stwierdzić naruszenie prawa w zapisach pkt 11 ppkt 2 polegające na odesłaniu do innego aktu normatywnego oraz naruszenie prawa polegającym na tym, iż zapisy załącznika Nr 1 badanej uchwały powinny stanowić treść samej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło jak w sentencji.

*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.*



Z-CA PREZESA  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Olsztynie  
*Bogdan Gaber*  
Bogdan Gaber