

wice na 2010 rok wkraść się oczywisty błąd pisarski w oznaczeniu numeru uchwały „XXXIII/154/2009” zamiast Nr XXXIII/154/2010”. Powyższe wymaga sporządzenia wypisu uchwały z prawidłowym oznaczeniem numeru uchwały.

Wskazując na powyższe postanowiono jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

2017

UCHWAŁA Nr 6/445/2010 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 marca 2010 r.

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 (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

uchwały Nr XLVI/509/2010 Rady Miasta Gniezna z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Gniezna przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania w części obejmującej postanowienia §18, §19, §20 pkt 3 i 4, §22, §30 i §32.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLVI/509/2010 z dnia 24 lutego 2010 r. Rada Miasta Gniezna, powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o systemie oświaty, określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Gniezna przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 §1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. z 2000 r.: Dz.U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła Miasto o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 24 marca 2010 r.

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu w dniu 24 marca 2010 r. Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje.

Uchwała z dnia 24 lutego 2010 r. oprócz postanowień ogólnych, określa podstawy obliczania dotacji oraz jej wysokość a także tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zasady przeprowadzania kontroli w szkołach i placówkach publicznych i niepublicznych.

W §18 ustalono, że „Brak informacji, o której mowa w §15 (Wnioskodawca przekazuje w terminie do 10 dnia każdego miesiąca informację o aktualnej liczbie uczniów) stanowi podstawę do wstrzymania wypłaty kolejnych rat dotacji”.

W §20 pkt 3 i 4 postanowiono, że „Zaprzestaje się przekazywania dotacji w przypadku: 3) stwierdzenia w wyniku kontroli, że dotacja lub jej część została pobrana nienależnie, w nadmiernej wysokości lub wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem,

4) otrzymania informacji od organu sprawującego nadzór pedagogiczny, że szkoła działa z naruszeniem przepisów prawa”.

Kolegium wskazuje, że cytowane przepisy §18 i §20 pkt 3 i 4 uchwały pozostają w sprzeczności z przepisami art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którymi przyznanie dotacji dla szkoły publicznej i niepublicznej zostało uzależnione wyłącznie od złożenia - w określonym terminie - przez osobę prowadzącą placówkę wniosku o przyznanie dotacji, zawierającego informację o planowanej liczbie uczniów. Określenie w §18 uchwały sankcji w postaci wstrzymania dotacji, a w §20 pkt 3 i 4 - sankcji w postaci zaprzestania przekazywania dotacji, w wymienionych przypadkach, przekracza zakres upoważnienia określonego w przepisach art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy, bowiem de facto przepisy te wprowadzają dodatkowe, nieprzewidziane w ustawie warunki, od których uzależnione jest przyznanie dotacji. Warunki te nie mogą być traktowane

jako odrębna od rozwiązań ustawowych podstawa udzielania dotacji.

W orzecznictwie wskazuje się (WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19.02.2009 r. sygn. akt SA/Kr 1106/08), że zgodnie z treścią art. 80 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje, o których mowa w ust. 2-3a, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Z identyczną regulacją mamy do czynienia w art. 90 ust. 3c cytowanej ustawy w zakresie dotacji określonych w ust. 1a-3a tego artykułu. Z tak kategorycznie brzmiących przepisów można wysnuć wniosek, iż rada nie ma możliwości wstrzymania lub zaprzestania wypłat należnych dotacji. Muszą być one realizowane w oparciu o dotychczasowe, znane organowi i udostępnione przez placówkę dane o ilości uczniów (wychowanków) lub dane o planowanej liczbie uczniów wynikające z wniosku o przyznanie dotacji, składanym do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Jeżeli okaże się, że dotacja nie została wykorzystana, została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, to wówczas podmiot dotowany będzie zobowiązany do jej zwrotu na podstawie przepisów art. 251 lub 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 257, poz. 1240 ze zm.).

Rada w §19 uchwały postanowiła, że:

„§19.1 Dotacja nie przysługuje na:

- 1) ucznia w wieku poniżej 2,5 lat,
- 2) ucznia zapisanego do szkoły, ale nieuczęszczającego na zajęcia edukacyjne, który nie przedstawił usprawiedliwień tych nieobecności oraz nieprzystępującego do zaliczeń, sprawdzianów lub egzaminów,
- 3) ucznia, który nie uzyskał promocji i został skreślony z listy uczniów,
- 4) ucznia, który został przyjęty do szkoły, promowany lub dopuszczony do powtarzania roku/semestru z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa.

2. W powyższych przypadkach dotacja nie przysługuje od miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniało w/w zdarzenie.”

W myśl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy.

Zgodnie z brzmieniem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich 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. Z identyczną regulacją mamy do czynienia w art. 80 ust. 4 cytowanej ustawy w zakresie dotacji określonych w ust. 2-3b tego artykułu.

W orzecznictwie przyjmuje się, że konstrukcja omawianej regulacji prowadzi do wniosku, że organ stanowiący może wprowadzić uregulować inne kwestie, niż podstawę obliczenia dotacji i zakres danych zawartych we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu wykorzystania dotacji (na co wskazuje zwrot w szczególności), ale przedmiotem regulacji może być wyłącznie tryb udzielania i rozliczania dotacji. Tryb i zakres danych, o których mowa w tym przepisie nie może być mylony z zasadami oraz przesłankami, które w obrębie całego systemu prawnego mają takie znaczenie jak warunki konieczne. (wyrok WSA w Poznaniu z dn. 15.02.2008 l SA/Po 151/07; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.02.2009 r. l SA/Kr 1106/08)

W ocenie Kolegium postanowienia zawarte w §19 uchwały mają właśnie charakter zasad, przesłanek wymaganych ustawą o systemie oświaty czy rozporządzeniami wydanymi na jej podstawie, których spełnienie jest warunkiem koniecznym przyjęcia dziecka do przedszkola, czy też promowania do następnej klasy. Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Miasta w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisami art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W §30 postanowień uchwały zawarto regulację o następującej treści: „Wnioskodawca winien prowadzić wyodrębnioną ewidencję księgową w zakresie wydatków i kosztów sfinansowanych dotacją.”

W ocenie Kolegium zapis ten zbyt daleko ingeruje w działalność podmiotów prowadzących szkoły, placówki oświatowe. Ustawodawca tylko w odniesieniu do określonych rodzajów dotacji przewidział konieczność wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji np. w art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 24.04. 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm.). Regulacja tego typu w ustawie o systemie oświaty nie występuje. W ocenie Kolegium, nałożenie na organ prowadzący placówkę obowiązku prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej w zakresie wydatków i kosztów sfinansowanych dotacją (§30 uchwały), nie znajduje oparcia w upoważnieniu zawartym w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Z uwagi na powyższe Kolegium wskazuje, że cytowany zapis §30 uchwały, został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z w/w przepisów ustawy o systemie oświaty.

W §22 uchwały ustalono, że: „Jeżeli z rozliczenia za dany rok wynika nadpłata, nadpłatę zwraca się w terminie do 15 stycznia - od nadpłat przekazanych po upływie tego terminu pobiera się odsetki liczone jak od zaległości podatkowych”

Natomiast w §32 Rada zawarła postanowienie o treści: „W przypadku stwierdzenia nieprawidłowo-

ści, nienależnie pobrana lub wykorzystana dotacja podlega zwrotowi na rachunek gminy od dnia jej wpłaty wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych."

W orzecznictwie wskazuje się, że pojęcie rozliczenie, użyte przez ustawodawcę w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ma znaczenie jako czynności z zakresu księgowości i rachunkowości i to o charakterze materialno - technicznym. Zaś „tryb rozliczania” oznacza zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji, a także zwrotu niewykorzystanej dotacji jednostce samorządu, która jej udzieliła. Innymi słowy, ciężar tego zagadnienia położony jest na obieg informacji o podstawowym kryterium udzielenia dotacji, jakim jest liczba wychowanków danej jednostki.

W ocenie Kolegium, Rada nie miała kompetencji do regulowania kwestii zwrotu dotacji. Po pierwsze, z uwagi na brak w tej materii upoważnienia ustawowego, gdyż kwestie te nie mieszczą się w przedstawionym wyżej zakresie rozumienia pojęcia „trybu rozliczania dotacji”. Po drugie, zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich regulowania, powielania czy modyfikowania w aktach prawa miejscowego.

Ponadto Rada Miasta Gniezna w cytowanym powyżej przepisie §22 uchwały, posłużyła się pojęciem, które może budzić wątpliwości interpretacyjne, tj.: „nadpłaty dotacji”. Bowiem ustawodawca w przepisach ustawy o finansach publicznych posługuje się pojęciami: dotacje niewykorzystane do końca roku budżetowego, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25

marca 2009 r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09).

Zgodnie z art. 251 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji. Od kwot dotacji zwróconych po terminach określonych nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, poczynwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu.

Natomiast w art. 252 ustawy uregulowany został zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. I tak dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż w cytowanych powyżej §22 i 32 uchwały Rady, zawarto zapisy modyfikujące przepisy ustawowe, tj. art. 252 ust. 2 i 6 ustawy o finansach publicznych, co jest prawnie niedopuszczalne. Rada postanowiła bowiem, że zwrot dotacji „nadpłaconej” winien nastąpić w terminie do 15 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło udzielenie dotacji. Natomiast jak wynika z przepisu art. 252 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ustawodawca dla zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości określił inne terminy. Ponadto Rada postanowiła, iż dotacja nienależnie pobrana lub wykorzystana podlega zwrotowi na rachunek gminy od dnia jej wpłaty wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Natomiast w przepisie art. 252 ust. 6 ustawodawca postanowił, iż odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się poczynwszy od dnia:

- 1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;

2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02 orzekł, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny

w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rządu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Miasta Gniezna w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) nie mogą wykroczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisami art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Przytaczane powyżej regulacje zawarte w uchwale Rady Miasta Gniezna, jako przekraczające zakres upoważnienia ustawowego pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowe-

go następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) *Grażyna Wróblewska*

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

2018

UCHWAŁA Nr 6/446/2010 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 marca 2010 r.

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 (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

postanowienia §5 ust. 8 uchwały Nr LVI/385/10 Rady Miejskiej w Mosinie z dnia 25 lutego 2010 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, prowadzonych na terenie Gminy Mosina oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr LVI/385/10 Rada Miejska w Mosinie powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, prowadzonych na terenie Gminy Mosina oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich

wykorzystania.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 §1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła Gminę o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do w/w uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 24 marca 2010 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje.

W treści §5 ust. 8 Rada uchwały postanowiła, że „w przypadku likwidacji szkoły lub przedszkola z § 1 i występującej nadpłaty dotacji, podmiot prowadzący szkołę lub przedszkole zobowiązany jest w terminie do 31 marca do zwrotu kwoty nadpłaconej za rok poprzedni”.

Zgodnie z brzmieniem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich 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. Z identyczną regulacją mamy do czynienia w art. 80 ust. 4 cytowanej ustawy w zakresie dotacji określonych w ust. 2-3b tego artykułu.

W orzecznictwie przyjmuje się, że konstrukcja