

UCHWAŁA NR 5/14/2010

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 24 lutego 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 (DzU z 2001 r. nr 55, poz. 577; nr 154, poz. 1800; z 2002 r. nr 113, poz. 984; z 2003 r. nr 149, poz. 1454; z 2004 r. nr 273, poz. 2703; z 2005 r. nr 14, poz. 114, nr 64, poz. 565, nr 249, poz. 2104; z 2009 r. nr 157, poz. 1241) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591; z 2002 r. nr 23, poz. 220, nr 62, poz. 558, nr 113, poz. 984, nr 153, poz. 1271, nr 214, poz. 1806; z 2003 r. nr 80, poz. 717, nr 162, poz. 1568; z 2004 r. nr 102, poz. 1055, nr 116, poz. 1203; z 2005 r. nr 172, poz. 1441, nr 175, poz. 1457; z 2006 r. nr 17, poz. 128, nr 181, poz. 1337; z 2007 r. nr 48, poz. 327, nr 138, poz. 974, nr 173, poz. 1218; z 2008 r. nr 180, poz. 1111, nr 223, poz. 1458; z 2009 r. nr 52, poz. 420, nr 157, poz. 1241) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

orzeka nieważność

uchwały nr L/586/10 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Kędzierzyn-Koźle dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie gminy Kędzierzyn-Koźle przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania w związku z naruszeniem art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. nr 2572 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Stosownie do art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w dniu 17 lutego 2010 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu doręczono uchwałę nr L/586/10 Rady Miasta Kędzierzyn-Koźle z dnia 27 stycznia 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Kędzierzyn-Koźle dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie gminy Kędzierzyn-Koźle przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

W uchwale, przywołując przepisy art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Miasta określiła m.in. rodzaj dotacji przyznawanych z budżetu gminy, podmioty otrzymujące dotacje oraz sposób przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji.

Na posiedzenie Kolegium przedstawiciel prawidłowo powiadomionej Gminy nie stawił się.

W wyjaśnieniach złożonych w dniu 19 lutego 2010 r. pismem nr OW 4320-1/2010 wyjaśniono, iż: *zgodnie z zapisem art. 90 ust. 2b dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Zakładając, iż podstawa obliczania dotacji wynika z wielkości dotacji zaplanowanej w uchwale budżetowej nie wprowadzono zapisu regulującego tę kwestię do omawianej uchwały w sprawie trybu udzielenia i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych.*

W tym stanie faktycznym Kolegium stwierdza, co następuje:

Jak wynika z dyspozycji art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru, iż

stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczenie w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazanie nieistotnego naruszenia prawa.

Przyjąć przy tym, za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje 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 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. IISA/Wr 1459/97).

Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym w katalogu zadań własnych gminy sytuować należy sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest, jak stanowi art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy. Tym samym w kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez gminę zadania oświatowego jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w treści Rozdziału 8 „Szkoly i placówki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

Stosownie do art. 90 ust. 4 cyt. ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b ustawy, 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.

W związku z powyższym określony przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zakres regulacji winien obligatoryjnie określać wysokość dotacji udzielanej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty normuje dolny limit podstawy ustalania wielkości dotacji wyrażony w ustawowej formule (...) *dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia (...)*. Rada gminy zobowiązana zatem jest do ustalenia powyższej sfery regulacji, co wynika z treści dyspozycji art. 90 ust. 4 cyt. ustawy nakazującej ustalenie trybu udzielania i rozliczania dotacji z uwzględnieniem podstawy obliczania dotacji. W świetle powyższego nie zasługuje na aprobatę podniesiony w złożonych wyjaśnieniach pogląd, iż *podstawa obliczenia dotacji wynika z wielkości dotacji zaplanowanej w uchwale budżetowej*. Wskazać w tym miejscu również należy, iż dyspozycje art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie ustalają podstawy obliczenia dotacji, a jedynie ustawowy limit, poniżej którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tejsze dotacji ustalić nie może. Podnieść ponadto należy, iż ustalenie podstawy udzielanej dotacji jest elementem sfery normowania objętej materią aktu prawa miejscowego, natomiast ustalenie wysokości dotacji na dany rok budżetowy w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego ma charakter wykonawczy stanowiąc jedynie konsekwencję ustalenia podstawy dotowania.

Brak zatem ustalenia w uchwale Rady Miasta podstawy obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli istotnie narusza art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzeczeniu Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 grudnia 2009 r. sygn. akt. I SA/Op 475/09, który podkreślając wyłączną kompetencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ostatecznego określenia w ramach prawa miejscowego ostatecznej wysokości dotacji stwierdził jednocześnie, że brak takiego stosownego zapisu w uchwale powodowałby sytuację, gdy beneficjent dotacji mógłby dochodzić jej w dowolnej wysokości, nie niższej jednakże niż dolna jej granica ustawowa. Ponieważ ustawodawca nie dookreślił górnej granicy, kwestia wysokości dotacji pozostawałaby otwarta.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje - na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym - skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Prezes Janusz Galkiewicz