



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 10 sierpnia 2012 r.

Poz. 3948

UCHWAŁA NR KI –411/159 /12

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Krakowie

z dnia 1 sierpnia 2012 r.

znak sprawy KI-43-179/46/12 Kolegium Izby, działając na podstawie 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 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.); orzeka o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XIX/195/2012 Rady Miejskiej w Zakliczynie z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i ustalenia stawek dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielanych dla podmiotów publicznych i niepublicznych zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Zakliczyn przez inne niż Gmina Zakliczyn osoby prawne i fizyczne.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIX/195/2012 Rady Miejskiej w Zakliczynie z dnia 21 czerwca 2012 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie Zespołu Zamiejscowego w Tarnowie w dniu 2 lipca 2012 roku. Uchwałą tą Rada Miejska, działając na podstawie art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) określiła tryb udzielania, rozliczania i ustalenia stawek dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielanych dla podmiotów publicznych i niepublicznych zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Zakliczyn przez inne niż Gmina Zakliczyn osoby prawne i fizyczne. Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały Kolegium Izby dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem normującym zakres kompetencji Rady Miejskiej do stanowienia tej treści uchwał z powołanych w jej podstawie przepisów art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Oceniono również prawidłowość norm ustanowionych przedmiotową uchwałą z punktu widzenia ich zgodności z przepisami prawa regulującego kwestie dotowania z budżetu gminy szkół i placówek z art. 80 i 90 powołanej ustawy o systemie oświaty. W wyniku dokonanych ocen na posiedzeniu w dniach 18 lipca oraz 1 sierpnia 2012 r., Kolegium Izby stwierdziło, że postanowieniami badanej uchwały Rada Miejska wykroczyła poza zakres swoich kompetencji do stanowienia prawa miejscowego z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, bądź ustanowiła normy sprzeczne z przepisami ustawowymi, co wraz z pierwszymi nieprawidłowościami stanowi istotne naruszenie prawa. W związku z powyższym, badając uchwałę Nr XIX/195/2012 Kolegium Izby zwróciło uwagę na następujące nieprawidłowości:

1. W § 2 ust. 3, 7, 8 oraz 9 uchwały Rada Miejska zdefiniowała odpowiednio pojęcia: uczeń niepełnosprawny, wydatek bieżący, rachunek bankowy oraz dotacja, dokonując jednocześnie modyfikacji określić ustawą przyjętych. W ocenie Kolegium Izby wykonując zawartą w upoważnieniu ustawowym kompetencję prawodawczą, organ stanowiący samorządu jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Jak to podkreśla orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, podlega ścisłej wykładni językowej. Dlatego wykładnia przepisu nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, poszerzając zakres aktu poprzez interpretację treści zapisu-upoważnienia w drodze wykładni celowościowej rozszerzającej lub zmieniającej literalne brzemienie zapisu-delegacji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. K 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262).

2. W § 3 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła: „*Podstawą obliczenia miesięcznej stawki dotacji na jednego ucznia jest uchwała budżetowa Rady Miejskiej w Zakliczynie oraz informacja o sposobie wyliczenia części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Zakliczyn, otrzymana przez Gminę Zakliczyn od ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania*”. Powyższe w ocenie Kolegium Izby, jest wyrazem przyjęcia na potrzeby Gminy Zakliczyn własnej podstawy obliczania dotacji, która nie mieści się w delegacji ustawowej z art. 80 ust. 4 oraz 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

3. W § 3 ust. 4 uchwały Rada Miejska ustaliła przyjmowaną w Gminie Zakliczyn stawkę dla obliczania dotacji na ucznia publicznych szkół. Niemniej jednak, Rada Miejska przyjęła w powyższych regulacjach, iż na ucznia niepełnosprawnego przysługuje dotacja w wysokości 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez organ dotujący. Podkreślić należy, że ustawodawca w art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty nie zawarł żadnych norm określających odrębnie sposób obliczania dotacji dla ucznia niepełnosprawnego. W tym świetle w ocenie Kolegium Izby Rada Miejska wykroczyła poza delegację ustawową z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a ponadto dokonała regulacji w sposób sprzeczny z art. 80 ust. 3 ustawy jak wyżej.

4. Postanowienia § 4 ust. 1 i 2 uchwały, Rada Miejska uchwaliła z naruszeniem ustawowo określonych podstaw obliczania dotacji z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty (dotacja dla niepublicznego przedszkola) i z art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty (dotacja dla niepublicznego punktu przedszkolnego lub zespołu wychowania przedszkolnego). Zgodnie z ustawowo określonymi podstawami obliczania ww. dotacji (jakie Rada Miejska winna uwzględnić z mocy art. 90 ust. 4 ustawy):

- podstawą obliczania dotacji na ucznia niepublicznego przedszkola - są ustalone w budżecie gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia;
- podstawą obliczania dotacji na ucznia niepublicznego punktu przedszkolnego lub niepublicznego zespołu wychowania przedszkolnego są wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę.

5. W § 4 ust. 3 uchwały Rada Miejska ustaliła przyjmowaną w Gminie Zakliczyn stawkę dla obliczania dotacji na ucznia niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny i obowiązek nauki. Ponadto, Rada Miejska przyjęła w powyższych regulacjach, iż na ucznia niepełnosprawnego przysługuje dotacja w wysokości 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez organ dotujący. Podkreślić należy, że ustawodawca w art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, nie zawarł żadnych norm określających sposób obliczania dotacji dla ucznia niepełnosprawnego. W tym świetle w ocenie Kolegium Izby Rada Miejska wykroczyła poza delegację ustawową z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a ponadto dokonała regulacji w sposób sprzeczny z art. 90 ust. 2a ustawy jak wyżej.

6. W § 5 ust. 3 uchwały Rada Miejska postanowiła, iż dotacja nie zostanie udzielona, gdy dane wykazane we wniosku, o którym mowa w ust. 1 będą niezgodne z danymi wykazanymi we wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych. Zdaniem Kolegium Izby niezgodność danych wykazanych we wniosku z danymi wynikającymi z dokumentów, o których mowa w § 5 ust. 3 uchwały w sytuacji np. oczywistej omyłki, która może zostać sprostowana skutkujące tym, że dotacja nie zostanie udzielona, byłaby daleko idącą sankcją wykraczającą poza uprawnienia wynikające z art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Postanowienie § 5 ust. 3 koliduje także z ustawowo przewidzianym prawem do otrzymania rocznej dotacji wypłacanej co miesiąc na zasadach z art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c powołanej ustawy. Pogląd Kolegium w kwestii wstrzymywania dotacji jest zbieżny z ukształtowaną w sądownictwie administracyjnym linią orzeczniczą wynikającą m.in. z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r. (sygn. Akt: I SA/Kr 1106/08), który orzekł, że: „*określenie ... sankcji w postaci wstrzymania wypłaty dotacji również przekracza zakres upoważnienia określonego w art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, bowiem de facto przepis ten wprowadza dodatkowy, nie przewidziany w cyt. ustawie warunek, od którego uzależnione jest przyznanie dotacji*”.

7. W § 5 ust. 5 oraz § 6 ust. 1 i 4 uchwały Rada Miejska wprowadziła uregulowania inne niż wynikające z ustawy o systemie oświaty, od których spełnienia uzależniła udzielenie dotacji (uruchomienia transzy dotacji, udzielenia dotacji w ogóle). W ocenie Kolegium Izby udzielenie dotacji nie może być uwarunkowane w żaden inny sposób poza wymienionym w ustawie. Stosownie do art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, 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. Ponadto, przyjęte warunki udzielenia dotacji (wypłaty transzy dotacji) kolidują także z ustawowo przewidzianym prawem do otrzymania rocznej dotacji wypłacanej co miesiąc na zasadach z art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c powołanej ustawy. Ponadto Kolegium Izby nadmienia, iż w obrębie postanowień § 3 i 4 uchwały, Rada Miejska w Zakliczynie nie ustaliła przyjmowanych w Gminie stawek dla obliczania dotacji na:

- ucznia publicznego przedszkola, szkoły podstawowej objętego wczesnym wspomaganie rozwoju (art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty),
- ucznia niepublicznego przedszkola, szkoły objętego wczesnym wspomaganie rozwoju (art. 90 ust. 1a). Po ponownym rozpatrzeniu przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło, jak w sentencji niniejszej uchwały. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449, z późn. zm.).

POUCZENIE

Na uchwałę niniejszą przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tą należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Przewodniczący Kolegium Izby
Janusz Kot