



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 4 grudnia 2012 r.

Poz. 6520

UCHWAŁA NR KI-411/215/12

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Krakowie

z dnia 21 listopada 2012 r.

znak sprawy: KI-43-063/65/12

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113)

orzeka

o stwierdzeniu nieważności Uchwały Rady Gminy Zielonki Nr XX/51/2012 z dnia 18 października 2012 r. w sprawie zmiany Uchwały nr VI/17/2011 Rady Gminy Zielonki z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania, kontrolowania dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół zakładanych i prowadzonych na terenie gminy Zielonki przez podmioty nie należące do sektora finansów publicznych w części dotyczącej postanowień: § 1 ustępy: 6, 14, 15, 16 i 17.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Zielonki Nr XX/51/2012 z dnia 18 października 2012 r. w sprawie zmiany Uchwały nr VI/17/2011 Rady Gminy Zielonki z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania, kontrolowania dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych szkół zakładanych i prowadzonych na terenie gminy Zielonki przez podmioty nie należące do sektora finansów publicznych. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 26 października 2012 roku. Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 z późn. zmian.). W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr XX/51/2012 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem normującym zakres kompetencji rad gmin do stanowienia tej treści uchwał z mocy powołanych w podstawie prawnej przepisów art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Oceniono również prawidłowość norm ustanowionych przedmiotową uchwałą z punktu widzenia ich zgodności z przepisami prawa regulującego sprawę dotowania z budżetu gminy przedszkoli, szkół i placówek z art. 90 wyżej powołanej ustawy o systemie oświaty. Uchwała Rady Gminy Zielonki

Nr VI/17/2011 z dnia 14 kwietnia 2011 roku, zmieniana uchwałą Nr XX/51/2012 z dnia 18 października 2012 roku należy do uchwał prawa miejscowego przewidzianych w art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. W świetle powołanego przepisu rzeczą rady gminy jest: (1) uregulować tryb udzielania dotacji z budżetu gminy dla niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego, których dotowanie należy do ustawowych obowiązków gminy; (2) uregulować tryb rozliczania udzielonych dotacji; (3) ustalić tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez beneficjentów. Ponadto powołany przepis ustawy wymagają od każdej rady gminy, aby w swojej uchwale: (a) uwzględniła w szczególności podstawę obliczania dotacji; (b) określiła zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji; (c) określiła zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji; oraz aby (d) w ramach regulowania trybu rozliczania dotacji, określiła sposób i termin rozliczenia dotacji. Kolegium Izby zwróciło uwagę, iż na mocy postanowień § 1 ustępy: 6, 14, 15, 16 i 17 Uchwały Nr XX/51/2012 z dnia 18 października 2012 r. Rada Gminy Zielonki postanowiła wprowadzić w uchwale Nr VI/17/2011 Rady Gminy Zielonki z dnia 14 kwietnia 2011 r. następujące regulacje:

„1) Miesięczna kwota dotacji na każdego ucznia obliczana jest następująco:

a) w miesiącach od stycznia do sierpnia roku bieżącego wg. wzoru:

$$D_1 = (A_1/m_1/L_1) * x$$

gdzie :

D_1 – to miesięczna kwota dotacji na każdego ucznia,

A_1 - to zaplanowana w budżecie Gminy Zielonki, obowiązująca w dniu 1 stycznia danego roku , kwota wydatków na rok bieżący dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę,

m_1 – to 12 miesięcy,

L_1 – to liczba dzieci w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę według sprawozdania SIO na dzień 30 września roku poprzedniego,

x - to ustalona w §2, §4 oraz §5 wysokość procentowa dla danej jednostki.

b) w miesiącach od września do grudnia roku bieżącego według wzoru:

$$D_2 = (A_2/m_2/L_2) * x$$

gdzie :

D_2 – to miesięczna kwota dotacji na każdego ucznia,

A_2 - to wydatki wykonane od stycznia do sierpnia roku bieżącego według sprawozdań RB-28S z wykonania wydatków przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę,

m_2 – to 8 miesięcy,

L_2 – to liczba dzieci w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę według arkuszy organizacji pracy przedszkoli na dzień 20 września bieżącego roku,

x - to ustalona w §2, §4 oraz §5 wysokość procentowa dla danej jednostki (§1 ust. 6),”

„2) Gmina zobowiązana jest do rozliczenia naliczonej miesięcznej kwoty dotacji za miesiące: od września do grudnia roku poprzedniego i od stycznia do sierpnia roku bieżącego w terminie do 31 października bieżącego roku (§1 ust. 14),”

„3) Rozliczenie naliczonej miesięcznej kwoty dotacji o której mowa w ust. 1 odbywa się następująco:

a) za miesiące od września do grudnia roku poprzedniego według wzoru:

$$R_1 = (W_1/m_1/L_1) * x$$

gdzie :

R_1 – to rozliczenie naliczonej miesięcznej kwoty dotacji na każdego ucznia,

W_1 – to wydatki wykonane od września do grudnia roku poprzedniego według sprawozdań RB-28S z wykonania wydatków przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę,

L_1 - to liczba dzieci w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę według sprawozdań SIO na dzień 30 września roku poprzedniego,

m_1 – to 4 miesiące,

x - to ustalona w §2, §4 oraz §5 wysokość procentowa dla danej jednostki.

b) za miesiące od stycznia do sierpnia roku bieżącego według wzoru:

$$R_2 = (W_2 / m_2 / L_2) * x$$

gdzie :

R_2 – to rozliczenie naliczonej miesięcznej kwoty dotacji na każdego ucznia,

W_2 – to wydatki wykonane od stycznia do sierpnia roku bieżącego według sprawozdań RB-28S z wykonania wydatków przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę,

m_2 – to 8 miesięcy,

L_2 – to liczba dzieci w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę według sprawozdań SIO na dzień 31 marca roku bieżącego.

x - to ustalona w §2, §4 oraz §5 wysokość procentowa dla danej jednostki (§1 ust. 15),”

„4) Jeżeli rozliczenie naliczonej miesięcznej kwoty dotacji, o którym mowa w §7E. ust.1 będzie większe od miesięcznej kwoty dotacji, o której mowa w §7 A ust.3, to organ dotujący wyrówna niedopłatę dotacji w terminie do 30 listopada roku bieżącego (§1 ust. 16),”

„5) Jeżeli rozliczenie naliczonej miesięcznej kwoty dotacji o którym mowa w §7E. ust.1. będzie mniejsze od miesięcznej kwoty dotacji, o której mowa w §7A ust.3., to zwrot przez jednostkę nadpłaconej dotacji odbywa się poprzez pomniejszenie dotacji dla jednostki w kolejnych miesiącach roku bieżącego o kwotę nadpłaty. (§1 ust. 17). W wyniku dokonanych ocen Kolegium Izby stwierdziło, że treści zacytowanych powyżej postanowień uchwały Rady Gminy Zielonki Nr XX/51/2012 wykraczają poza zakres delegacji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia uchwał z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Uprawnienia rad gmin z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty obejmują regulację trybu udzielania i rozliczania dotacji (w tym regulację kontroli jej wykorzystania). Rada gminy nie jest zatem umocowana do stanowienia norm prawa miejscowego dotyczących zasad obliczania miesięcznych transz dotacji i zasad rozliczania dotacji, które w przypadku dotacji udzielanych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego dla niepublicznych jednostek systemu oświaty są rocznymi dotacjami podmiotowymi, podlegającymi rygorom z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Powołane w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przepisy art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych nie zawierają żadnej delegacji dla stanowienia prawa przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - w tym w zakresie modyfikacji i uszczegóławiania ustanowionych w powyższych przepisach norm prawnych. W uzasadnieniu do uchwały Nr XX/51/2012 zapisano między innymi, iż cyt.: ...Dopiero po zamknięciu finansowym roku budżetowego na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu wyliczana jest kwota nadpłaconej dotacji i zwrot dotacji przez niepubliczne przedszkola lub niedopłaconej dotacji i wypłacenie wyrównania dotacji przez gminę. Po stronie przedsiębiorców każdy zwrot dotacji wpływa na obniżenie jego dochodów własnych i stanowi zagrożenie dla płynności w prowadzeniu działalności. Po stronie gminy wypłata wyrównania dotacji wiąże się z wydatkowaniem środków finansowych, które trudno jest zaplanować na etapie planowania budżetu. 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 brzmienie 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). Wykonując zawartą w upoważnieniu ustawowym kompetencję prawodawczą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zatem 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.

Z powyższych powodów postanowienia § 1 ustępy: 6, 14, 15, 16 i 17 uchwały Nr XX/51/2012, z racji wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego, należy uznać za uchwalone z naruszeniem art. 94 Konstytucji. Na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2012 roku Kolegium Izby zapoznało się ze stanowiskiem Rady Gminy Zielonki wyrażonym w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Zielonki Znak: ROP.0711.9.2012 z dnia 19 listopada 2012 roku oraz wysłuchało argumentów przedstawicieli Gminy Zielonki przybyłych na to posiedzenie. W ocenie zarówno Przewodniczącego Rady Gminy Zielonki jak i przedstawicieli obecnych na posiedzenie Kolegium Izby, kwestionowane przez Kolegium regulacje z § 1 ustępy: 6, 14, 15, 16 i 17 uchwały Rady Gminy Zielonki Nr XX/51/2012 z dnia 18 października 2012 roku nie wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, albowiem mieszczą się one w pojęciu trybu rozumianego zgodnie z definicją słownikową jako metoda i sposób rozliczania. Rozstrzygając w przedmiotowej sprawie Kolegium Izby uwzględniło aktualne orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym między innymi: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 września 2010 roku (IV SA/GI 314/10) oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 listopada 2011 roku (I SA/Kr 1463/11), w którym Sąd stwierdził, iż: cyt.: ... "tryb udzielania dotacji" ma jedynie znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje. Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło orzec jak w sentencji. 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 (Tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zmian.)”,

POUCZENIE

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

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Mateusz Winiarz /-/