



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 29 września 2014 r.

Poz. 3242

UCHWAŁA NR 187/G216/D/14 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 4 września 2014 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 594 z późn. zm.), art. 90 ust. 2b, ust. 2c, ust. 2d, ust. 2e, ust. 3c, ust. 3d, ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 885 z późn. zm.) oraz § 116 i § 118 w zw. z § 143, a także § 149 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr LIV/323/14 Rady Gminy Choczewo z dnia 6 sierpnia 2014r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

orzeka nieważność:

- § 2 pkt 2,
- § 5,
- § 6 ust. 3 i ust. 4,
- § 7 ust. 5 oraz
- § 8 badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 13 sierpnia 2014r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr LIV/323/14 Rady Gminy Choczewo z dnia 6 sierpnia 2014r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Badając w dniu 4 września 2014r. powyższą uchwałę Kolegium tutejszej Izby stwierdziło, że w części jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W § 2 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „Ilekcio w przepisach niniejszej uchwały jest mowa bez bliższego określenia o: dotacji – należy przez to rozumieć „dotację podmiotową” w rozumieniu art. 236 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.), udzielaną z budżetu Gminy Choczewo na zasadach określonych w art. 90 ustawy, która przeznaczona jest na dofinansowanie realizacji zadań niepublicznego przedszkola lub niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w § 1 pkt 1, w zakresie kształcenia, wychowania i opieki”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy przepis uchwały narusza w sposób istotny § 149 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” oraz art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z § 149 Załącznika do ww. rozporządzenia „W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej”. W myśl natomiast art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty „Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na: 1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;

2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:

a) książki i inne zbiory biblioteczne,

b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,

c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,

d) meble,

e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do używania.”

Z zestawienia powyższych przepisów wynika, że Rada Gminy nie tylko wprowadziła definicję pojęcia ustawowego mimo braku ku temu podstaw prawnych, ale jednocześnie poprzez wprowadzenie tej definicji zawężyła zakres wykorzystania dotacji, gdyż ograniczyła jej przeznaczenie do zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, tj. w sposób niezgodny z dyspozycją art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

Ponadto odwołanie się w § 2 pkt 2 uchwały do art. 236 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym: „W planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na: dotacje na zadania bieżące”, może sugerować, że dotacje mogą być przeznaczane wyłącznie na zadania bieżące. Powyższa interpretacja byłaby jednak niezgodna z treścią art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, który wprost umożliwia wydatkowanie dotacji na wskazane w tym przepisie środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne.

W § 5 uchwały Rada Gminy ustaliła, że:
„1. Osoba fizyczna lub prawna prowadząca niepubliczne przedszkole bądź niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego, zobowiązana jest otrzymaną dotację wykorzystać do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego.

2. Dotacja niewykorzystana w terminie wskazanym w ust. 1 podlega zwrotowi do budżetu Gminy Choczewo w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego.

3. W przypadku, gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy, wówczas niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 14 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

4. Od kwot dotacji zwróconych po terminach, o których mowa w ust. 2 i 3, nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następującego po upływie tych terminów.”

Natomiast w § 7 ust. 5 badanej uchwały Rada Gminy Choczewo postanowiła, iż: „Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane w nadmiernej wysokości lub nienależnie podlegają zwrotowi wraz z odsetkami, liczonymi jak dla zaległości podatkowych. Odsetki nalicza się od dnia przekazania dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub od dnia stwierdzenia nieprawidłowości naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji.”

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku powyższe zapisy uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a także art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z treścią przywołanego przepisu ustawy o systemie oświaty rada gminy ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji 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.

Zasady i terminy zwrotu dotacji nie mieszczą się, zdaniem Kolegium Izby, w pojęciu „tryb rozliczania dotacji” wskazanym w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zasady i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. Pogląd taki wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009r. (sygn. akt ISA/Kr 1106/08). Co więcej Rada dokonała modyfikacji zapisów art. 251 ww. ustawy poprzez ustalenie w § 5 ust. 3, iż niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi w terminie 14 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji, a nie jak przewidziano w ustawie - 15 dni, a także poprzez odmienne od ustawowego ustalenie w § 7 ust. 5 zasad zwrotu dotacji i naliczania odsetek.

Kolegium tut. Izby wskazuje, iż przytoczone zapisy badanej uchwały naruszają także przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie bowiem z § 116 Załącznika do tego rozporządzenia „W rozporządzeniu nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, chyba że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala.”, zaś w myśl § 118 „W rozporządzeniu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych.”. Wskazane przepisy, na podstawie § 143 Załącznika do rozporządzenia, mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Z uwagi na powyższe okoliczności, a w szczególności ze względu na to, że Rada Gminy przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia badanej uchwały, a także w sposób nieuprawniony dokonała powielenia i modyfikacji przepisów ustawy, Kolegium Izby uznało, że wskazane przepisy uchwały obciążone są wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W § 6 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Choczewo postanowiła, iż nieprzedłożenie informacji, miesięcznej, „bądź powzięcie przez Gminę uzasadnionej informacji o ustaniu prawa niepublicznego przedszkola lub niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego do otrzymania dotacji, stanowi podstawę do wstrzymania wypłaty kolejnych dotacji, o czym Gmina powiadamia niezwłocznie drogą pisemną organ prowadzący niepubliczne przedszkole lub niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego. Złożenie zaległej informacji, o której mowa w ust. 1 jest podstawą do przekazania zaległych dotacji i wypłaty dotacji na kolejny miesiąc roku budżetowego.”

Zapis § 6 ust. 3 badanej uchwały jest sprzeczny z postanowieniem art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, bowiem w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku ustalenia te wykraczają poza kompetencje rady, a zarazem kolidują z ustawowo przewidzianym prawem do otrzymywania rocznej dotacji wypłacanej co miesiąc na zasadach wynikających z art. 90 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie bowiem z treścią art. 90 ust. 3c cytowanej ustawy, dotacje przekazywane są w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy danej placówki oświatowej, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Wskazuje to jednoznacznie, że kwestia przekazywania dotacji została określona ustawą, w związku z tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw do modyfikacji charakteru normy ustawowej. Rada nie ma możliwości uzależnienia wypłat należnych dotacji od złożenia informacji miesięcznej, muszą być one realizowane na podstawie udostępnionych przez placówkę oświatową danych o liczbie uczniów wynikających z wniosku o przydzielenie dotacji, składanego do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Ustawa o systemie oświaty nie determinuje więc przekazania dotacji od spełnienia innych warunków niż wymienione w cytowanej ustawie. W ocenie tutejszego Kolegium beneficjent dotacji może dodatkowo składać dotującemu informację o faktycznej liczbie uczniów/wychowanków uczęszczających w danym miesiącu, czy kwartale do określonej placówki oświatowej, jednakże niezłożenie takiej informacji nie ma wpływu na wypłatę należnych co miesiąc kwot dotacji, gdyż zostało to jednoznacznie uregulowane w ustawie o systemie oświaty.

Stanowisko o braku podstaw do wprowadzania instytucji wstrzymania wypłaty dotacji w uchwale podjętej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty potwierdzone zostało również w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Bk 472/11).

Kolegium Izby jednocześnie wskazuje, że niedopuszczalne jest używanie w aktach prawa miejscowego zwrotów, które wprowadzają luz interpretacyjny i pewnego rodzaju dowolność w stosowaniu przepisów prawa. Sformułowaniem takim jest w przypadku przywołanego wyżej § 6 ust. 3 uchwały odwołanie do „uzasadnionej informacji o ustaniu prawa do otrzymania dotacji”. Kolegium wskazuje, że adresaci norm aktów prawa miejscowego powinni być świadomi, w jakich okolicznościach normy te będą miały zastosowanie. Rada gminy winna zatem tak konstruować przepisy uchwał, aby były one jasne oraz zrozumiałe dla jej odbiorców i jednocześnie, aby nie dopuszczały do stosowanie luzu interpretacyjnego i uznaniowości. Powyższego warunku nie spełnia cytowany przepis uchwały.

W § 6 ust. 4 uchwały Rady Gminy wskazano, że „W czasie przerwy wakacyjnej w niepublicznych przedszkolach i niepublicznych innych formach wychowania przedszkolnego, w okresie od 1 lipca do 31 sierpnia, dotacja udzielana jest na liczbę uczniów wykazaną w informacji, o której mowa w ust. 1, w miesiącu poprzedzającym miesiąc, w którym trwa przerwa wakacyjna.”

W ocenie tutejszego Kolegium także powyższe ustalenia wykraczają poza kompetencje rady i kolidują z ustawowo przewidzianym prawem do otrzymywania rocznej dotacji wypłacanej w 12 miesięcznych ratach na zasadach wynikających z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. Ustalanie wysokości dotacji w miesiącach wakacyjnych na liczbę uczniów wykazaną w informacji w miesiącu, czerwcu danego roku nie znajduje podstaw w zapisach ustawowych. Tutejsza Izba w tym zakresie podziela pogląd wyrażony między innymi w uchwale nr 0102-225/10 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 27 października 2010r., że dotacja ta przysługuje na każdego ucznia uczęszczającego do danej placówki (ujętego w ewidencji placówki). Ustalenie wysokości dotacji w miesiącach wakacyjnych wg liczby uczniów uczęszczających w miesiącu czerwcu stanowi zatem istotne naruszenie przepisów art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty, z których wynika, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego przysługują na każdego ucznia, a co za tym idzie, wysokość dotacji winna być ustalana w oparciu o rzeczywistą liczbę uczniów uczęszczających do placówki oświatowej w danym miesiącu. Tym samym, w ocenie Kolegium tut. Izby, Rada Gminy w Choczewie w powyższym zakresie przekroczyła swoje kompetencje określone w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 8 uchwały ustalono: „Jeżeli do przedszkola niepublicznego lub niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w § 1 niniejszej uchwały, uczęszcza uczeń nie będący mieszkańcem Gminy Choczewo, to gmina której mieszkańcem jest ten uczeń pokrywa koszty dotacji udzielonej przez Gminę Choczewo w wysokości wynikającej odpowiednio z art. 90 ust. 2c lub z art. 90 ust. 2e ustawy.”

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku ustalenia Rady Gminy Choczewo, zawarte w § 8, dotyczące określenia zasad pokrywania kosztów dotacji udzielonej przez gminę Choczewo w odniesieniu do ucznia niebędącego mieszkańcem tej gminy, a uczęszczającego do przedszkola w gminie Choczewo zostały określone w art. 90 ust. 2c i 2e ustawy o systemie oświaty i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich regulowania w aktach prawa miejscowego. Zatem regulowanie przez Radę Gminy tego, co zostało już unormowane w sposób jednoznaczny w akcie prawa powszechnie obowiązującego, narusza w stopniu istotnym powszechnie obowiązujący porządek prawny, stąd zachodzi konieczność wyeliminowania tych zapisów z treści badanej uchwały. Ponadto, w ocenie Kolegium Izby, regulowanie zasad wzajemnych rozliczeń pomiędzy gminami w związku z udzieloną dotacją oświatową, nie mieści się w zakresie kompetencji rady gminy określonym w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a tym samym stanowi naruszenie powyższego przepisu.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Jednocześnie Kolegium zwraca uwagę na: - § 4 ust. 2 uchwały Rady Gminy, w którym wskazano, że osoba prowadząca przedszkole lub niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego „zgłasza wszelkie zmiany danych zawartych we wniosku (składanym do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji) w terminie 14 dni od dnia ich wystąpienia.”. Ze względu na niedoprecyzowanie o zmienność jakich danych gminie chodzi, zapis może sugerować, że jednostka ta informuje też o zmianie danych liczbowych dotyczących dzieci w terminie

14 dni od dnia ich wystąpienia,
- załączony do uchwały wzór wniosku o udzielenie dotacji, w którym w pkt 5b dotyczącym planowanej miesięcznej liczby dzieci w zespole wychowania przedszkolnego lub punkcie przedszkolnym pominięto wyszczególnienie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Józef Orłowski