

1784

UCHWAŁA Nr 4/290/2010 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

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 (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

uchwały Nr XLIX/488/2010 Rady Miejskiej w Kórniku z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz dla innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Kórnik, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, w części obejmującej:

- w §6 wyrażenie: „aktualnego” oraz „dotacja nie przysługuje na dzieci w wieku poniżej 2,5 lat”,

- §11,

- w zał. nr 1, część IV wyrażenie: „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) oraz „Oświadczam, że w placówce zostały zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, o których mowa w ustawie o systemie oświaty”.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLIX/488/2010 Rada Miejska w Kórniku powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o systemie oświaty określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Kórnik, a także 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 (tekst jedn. z 2000 r.: Dz.U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zawiadomiła Gminę o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XLIX/488/2010 z dnia 26 stycznia 2010 r. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 24 lutego 2010 r.

W posiedzeniu Kolegium uczestniczył przedstawiciel Miasta i Gminy Kórnik, radca prawny Pan Prze-

mysław Barczyński, który przedstawił stanowisko Gminy w przedmiotowej sprawie.

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

Uchwała z dnia 26 stycznia 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 prawidłowości ich wykorzystania.

W treści §6 Rada postanowiła, że „dotacja przysługuje na każdego aktualnego ucznia przedszkola (...)”.

Z przepisu art. 90 ust. 1 i 3a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. z 2004 r.: Dz.U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) wynika prawo niepublicznych szkół do otrzymywania dotacji – w zależności od charakteru danego uprawnionego pomiotu – z budżetu gminy, powiatu. Ustawa wyznacza to prawo za pomocą zwrotu „otrzymuje dotacje”. Wysokość dotacji jest ustalona w relacji do kwoty subwencji ogólnej albo wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w szkołach, placówkach oświatowych tego samego typu lub rodzaju usytuowanych w danej gminie albo powiecie, a w razie braku - w najbliższej gminie lub powiecie. Dalszą podstawową zasadą sformułowaną przez ustawodawcę jest obowiązek przekazania dotacji na każdego ucznia. Ustawodawca nie określa żadnych odstępstw od tej zasady. Uczniem zaś jest każda osoba pobierająca naukę w szkole podstawowej, gimnazjum, szkole ponadgimnazjalnej, szkole policealnej itd. Ustawa o systemie oświaty w art. 3 w pkt 11 stanowi, że uczniem jest także słuchacz i wychowanek. Zatem na każdego ucznia danej szkoły, placówki winna być przekazywana dotacja.

Wyłom w ustawowych zasadach tj. „prawo do otrzymywania dotacji” oraz „dotacja przysługuje na każdego ucznia” wprowadza regulacja §6 uchwały, którym to Rada ustaliła, iż „dotacja przysługuje na każdego aktualnego ucznia przedszkola (...)”.

W ocenie Kolegium wyrażenie „aktualnego” jest nieostre, może być różnie rozumiane przez dotujących i dotowanego. Ministerstwo Edukacji Narodowej w piśmie z dnia 5 września 2006 (DE-3-AR/JD-339-10/2006), poinformowało, że nawet gdy uczeń faktycznie w danym m-cu nie uczęszcza do przedszkola np. z powodu trwającej przerwy wakacyjnej, czy długotrwałej choroby, to przedszkole powinno otrzymywać na niego dotację.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugrun-

towany 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).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby orzekło o nieważności części postanowienia w §6 uchwały obejmującego wyrażenie „aktualnego”, jako sprzecznego z wyżej powołanymi przepisami prawa.

Rada w §6 uchwalila także, że „dotacja nie przysługuje na dzieci w wieku poniżej 2,5 lat.”

W myśl art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy.

Zgodnie z 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.

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 I SA/Po 151/07; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.02.2009 r.

I SA/Kr 1106/08).

W ocenie Kolegium postanowienie zawarte w §6 uchwały ma właśnie charakter zasady, przesłanki wymaganej ustawą o systemie oświaty, rozporządzeniami wydanymi na jej podstawie, których spełnienie jest warunkiem koniecznym przyjęcia dziecka do przedszkola. Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Miejskiej w Kórniku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W konsekwencji należy uznać, że postanowienie §6 uchwały w tej części jest sprzeczne z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Regulacja zawarta w §6 uchwały jako przekraczająca zakres upoważnienia ustawowego pozostaje w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych; sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Z przekroczeniem upoważnienia Rada uchwalila także postanowienia o następującej treści;

„§11.1. Dotacja w części niewykorzystanej w danym roku kalendarzowym podlega zwrotowi do organu dotującego w terminie do 15 stycznia roku następnego po roku udzielenia dotacji.

2. Jeśli z rozliczenia wynika, że dotacja została pobrana w nadmiernej wysokości, dotacja w części nadmiernie pobranej podlega zwrotowi na konto Urzędu Miejskiego w Kórniku w terminie do 15 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło udzielenie dotacji”

3. Od kwot dotacji zwróconych po terminach, o których mowa w ust. 1 i 2, nalicza się odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowej.

4. Jeśli z rozliczenia wynika niedopłata należnej kwoty dotacji za dany rok kalendarzowy, wyrównanie dotacji nastąpi do 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji.

5. Wyrównanie, o którym mowa w ust. 4 nastąpi poprzez zmianę kwoty dotacji bieżącej należnej w danym roku.”

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” użytego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W orzecznictwie wskazuje się (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15.02.2008 r. I SA/Po 151/07; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.02.2009 I SA/Kr 1106/08), że pojęcie „rozliczenie”, użyte przez ustawodawcę 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 naliczania dotacji, a także zwrotu niewykorzystanej dotacji jednostce samorządu, która jej udzieliła. Innymi słowy, ciężar tego zagadnienia położony jest na obieg informacji o podstawowym kryterium udzielania dotacji, jakim jest liczba wychowanków danej jednostki.

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 i powielania w aktach prawa miejscowego.

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. Zgodnie z przepisami §137 w związku z §143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwałach nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Przepisy prawa miejscowego nie mogą powielać regulacji zawartych w innych obowiązujących powszechnie aktach normatywnych. Trudno bowiem przyjąć, że takie powtórzenia stanowią realizację delegacji ustawowej, skoro zamiast prawnego uregulowania materii nieuregulowanej, dochodzi do powtórzenia treści istniejących przepisów. Z powtórzeniem zaś mamy do czynienia nie tylko w sytuacji powielania fragmentu tekstu ustawy lub aktu wykonawczego ale także w sytuacji powielania normy prawnej w zakresie jej hipotezy i dyspozycji. Za trafne należy uznać w tym względzie stanowisko za-

warte w wyroku NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1079/98 (OSS 2000/1/17), że powtórzony przepis (powielone uregulowanie tej samej materii) może być interpretowany przez przeciętnego odbiorcę jako przepis prawa miejscowego, co może prowadzić do niejasności oraz do częściowego wypaczenia intencji prawodawcy (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 grudnia 2006 Sygn. akt II SA/GI 662/06; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. sygn.akt II SA/Wr 204/08).

Z takimi niedopuszczalnymi powtórzeniami mamy do czynienia w przypadku unormowań zawartych w §11 uchwały. Nadto w ust. 2 zawarto zapis modyfikujący przepis ustawowy – art. 252 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co również prawnie jest niedopuszczalne. Rada postanowiła bowiem, że zwrot dotacji nadmiernie pobranej winien nastąpić w terminie do 15 stycznia roku następującego po roku, w którym nastąpiło udzielenie dotacji. Natomiast jak wynika z wyżej cytowanego przepisu art. 252 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ustawodawca dla zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości określił inne terminy. 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 rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W załączniku Nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada określiła wzór wniosku o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Kórnik. Znalazły się tam obok danych identyfikujących podmiot prowadzący przedszkole niepubliczne oraz planowanej liczby dzieci, również zapisy następującej treści:

„Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.) oraz „Oświadczam, że w placówce zostały zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, o których mowa w ustawie o systemie oświaty.”

W ocenie Kolegium regulowanie w/w materii nie znajduje oparcia w upoważnieniu zawartym w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Ponadto kwestie dotyczące zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu dzieci w placówkach niepublicznych, zostały przez prawodawcę uregulowane w aktach prawnych hierarchicznie wyższych niż akt prawa miejscowego stanowiony przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Jak wskazano powyżej, postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Miejskiej w Kórniku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) nie mogą wykra-

czać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

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.

1785

UCHWAŁA Nr 4/291/2010 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 lutego 2010 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) w związku z 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

zapisu paragrafu 4 uchwały Nr XI/24/09 Zgromadzenia Związku Gmin Powidzkiego Parku Krajobrazowego w Powidzu z dnia 15 grudnia 2009 roku w sprawie budżetu na 2010 rok, jako sprzecznego z przepisem art. 258 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 11 stycznia 2010 r. Zgromadzenie Związku Gmin Powidzkiego Parku Krajobrazowego w Powidzu powołując się na przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, uchwaliło budżet Związku Gmin Powidzkiego Parku Krajobrazowego w Powidzu na 2010 rok.

W paragrafie 4 uchwały Zgromadzenie upoważniło Zarząd Związku do „dokonywania zmian w planie wydatków budżetu polegających na przeniesieniu planowanych wydatków w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, w tym wydatków na wynagrodzenia i uposażenia wynikające ze stosunku pracy.”

Kolegium w dniu 27 stycznia 2010 roku podjęło działania nadzorcze w stosunku do przedmiotowej uchwały i wyznaczyło termin usunięcia nieprawidłowości

na dzień 23 lutego 2010 r. W uzasadnieniu do uchwały Kolegium podniosło, iż ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z dnia 24 września 2009 r. Nr 157, poz. 1240) obowiązująca od 1.01.2010 r. nakłada nowe uregulowania prawne dotyczące upoważnień dla organu wykonawczego. I tak w art. 257 pkt 3 tejże ustawy określono, iż w toku wykonywania budżetu zarząd z mocy prawa może dokonywać zmian w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego polegających na zmianach wydatków jednostki samorządu terytorialnego w ramach działu w zakresie wydatków bieżących, z wyjątkiem zmian planu wydatków na uposażenia i wynagrodzenia ze stosunku pracy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W zapisie art. 258 pkt 1 tej ustawy postanowiono, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do dokonywania innych zmian w planie wydatków niż określone w art. 257, z wyłączeniem przeniesień między działami.

W świetle powyższych przepisów prawa, Zgromadzenie może upoważnić Zarząd Związku np. do dokonywania przeniesień wydatków między paragrafami i rozdziałami w ramach działu w zakresie wydatków na wynagrodzenia ze stosunku pracy. Bowiem przeniesień wydatków bieżących (m.in. pochodnych od wynagrodzeń, wydatków na wynagrodzenia inne niż ze stosunku pracy) między paragrafami i rozdziałami w ramach działu, Zarząd może dokonywać z mocy prawa.

W określonym przez Kolegium terminie, Zgromadzenie Związku nie usunęło wskazanej sprzeczności z prawem. Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Powidzkiego Parku Krajobrazowego w Powidzu w piśmie z dnia 18 lutego 2010 roku, znak: ZGPPK 0713/7/10 zwrócił się z prośbą o przesunięcie terminu usunięcia nieprawidłowości zawartej w uchwale budżetowej z uwagi na to, że najbliższa sesja Zgromadzenia Związku przewidywana jest w