

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 2001r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

uchwały Nr XXX/177/2010 Rady Gminy Dominowo z dnia 18 marca 2010 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli na terenie Gminy Dominowo, w części obejmującej postanowienia § 4 ust. 5, § 5 ust. 3 oraz § 6 ust. 2.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXX/177/2010 z dnia 18 marca 2010r. Rada Gminy Dominowo powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o systemie oświaty, określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła Gminę o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały.

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 2010r. Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje.

Uchwała z dnia 18 marca 2010r. oprócz postanowień ogólnych, określa podstawy obliczania dotacji oraz jej wysokość a także tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli na terenie Gminy Dominowo.

W § 4 ust. 5 uchwały ustalono, że *„Dotacja nie podlega przekazaniu w sytuacji, gdy stracił aktualność wpis do ewidencji przedszkoli niepublicznych, do czasu jego aktualizacji.”*

Kolegium wskazuje, że cytowany przepis uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 90 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którymi przyznanie dotacji dla szkoły niepublicznej zostało uzależnione wyłącznie od złożenia - w określonym terminie - przez osobę

prowadzącą placówkę wniosku o przyznanie dotacji, zawierającego informację o planowanej liczbie uczniów. Określenie w § 4 ust. 5 uchwały, sankcji w postaci nieprzekazania dotacji w wymienionym przypadku, przekracza zakres upoważnienia określonego w przepisie 90 ust. 4 ustawy, bowiem de facto przepis ten wprowadza dodatkowy, nieprzewidziany w ustawie warunek, od którego uzależnione jest przyznanie dotacji. Warunek ten nie może być traktowany jako odrębna od rozwiązań ustawowych podstawa udzielania dotacji.

W orzecznictwie wskazuje się (WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19.02.2009r. sygn. akt SA/Kr 1106/08), że zgodnie z treścią art. 80 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje, o których mowa w ust. 2-3a, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Z identyczną regulacją mamy do czynienia w art. 90 ust. 3c cytowanej ustawy w zakresie dotacji określonych w ust. 1a-3a tego artykułu. Z tak kategorycznie brzmiących przepisów można wysnuć wniosek, iż rada nie ma możliwości wstrzymania lub zaprzestania wypłat należnych dotacji.

W myśl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy.

Zgodnie z brzmieniem 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 wprawdzie 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 19.02.2009r. I SA/Kr 1106/08)

W ocenie Kolegium postanowienie zawarte w § 4 ust. 5 uchwały ma właśnie charakter zasady, przesłanki, której spełnienie jest warunkiem koniecznym uzyskania dotacji. Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Gminy w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) nie mogą wykroczać poza granice

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

Rada Gminy w § 5 ust. 3 uchwały postanowiła, że: „*W przypadku nadpłacenia dotacji, dotacja w wysokości nadpłaconej podlega zwrotowi na konto Urzędu Gminy w Dominowie w terminie 14 dni od poinformowania organu prowadzącego działalność o wysokości nadpłaconej dotacji*”.

Natomiast w § 6 ust. 2 uchwały Rada zawarła regulację o następującej treści: „*Jeśli w wyniku kontroli zostanie stwierdzone, że dotacja była pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, nadmiernie pobrana dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak od zaległości podatkowych. Odsetki nalicza się od daty stwierdzenia, że dotacja była pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości.*”

W orzecznictwie wskazuje się, że pojęcie rozliczenie, użyte przez ustawodawcę w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, 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 naliczenia dotacji, a także zwrotu niewykorzystanej dotacji jednostce samorządu, która jej udzieliła. Innymi słowy, ciężar tego zagadnienia położony jest na obieg informacji o podstawowym kryterium udzielenia dotacji, jakim jest liczba wychowanków danej jednostki.

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*”. Po drugie, zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zostały określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich regulowania, powielania czy modyfikowania w aktach prawa miejscowego.

Ponadto Rada Gminy Dominowo w cytowanym powyżej przepisie § 5 ust. 3 uchwały, posłużyła się pojęciem, które może budzić wątpliwości interpretacyjne, tj.: „*nadpłacenie dotacji*”. Bowiern ustawodawca w przepisach ustawy o finansach publicznych posługuje się wyłącznie pojęciami: dotacje niewykorzystane do końca roku budżetowego, wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Wątpliwości może budzić ocena czy pod pojęciem „*nadpłacenie dotacji*” należy rozumieć dotacje pobrane w nadmiernej wysokości czy też niewykorzystane do końca roku budżetowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla

przepisu art. 252 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ustawodawca dla zwrotu dotacji pobranych w nadmiernej wysokości określił inne terminy.

Ponadto Rada postanowiła, iż dotacja pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak od zaległości podatkowych. Odsetki nalicza się od daty stwierdzenia, że dotacja była pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Natomiast w przepisie art. 252 ust. 6 ustawodawca postanowił, iż odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Naczelnny 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.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Gminy Dominowo 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. Przytaczane powyżej regulacje zawarte w uchwale Rady Gminy Dominowo, jako przekraczające zakres upoważnienia ustawowego pozostają 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.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
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.