

Uchwała Nr 80/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 4 listopada 2015 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr X/71/2015 Rady Gminy Tuczępy z dnia 28 września 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Tuczępy oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas - Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła (sprawozdawca), Joanna Marczevska, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) i art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

postanawia

stwierdzić nieważność uchwały Nr X/71/2015 Rady Gminy Tuczępy z dnia 28 września 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Tuczępy oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania tj. z powodu.:

- naruszenia art. 4 ust.1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1484),
- naruszenia art. 80 ust. 2b i art. 90 ust. 1c, ust. 2b i ust. 2d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) w § 3 ust. 1 pkt 1, pkt 5, pkt 6 i pkt 10,
- naruszenia art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty w § 3 ust. 1 pkt 7,
- naruszenia art. 80 ust. 2 i ust. 3 ustawy o systemie oświaty w § 4 ust. 1,
- naruszenia art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w § 5 ust. 5,
- braku podstaw prawnych do zawarcia w uchwale postanowień wskazanych w § 8 ust. 1 i ust. 2 oraz w §9 ust. 1 i ust. 2 w słowach „i § 9”.

U z a s a d n i e

Uchwała Nr X/71/2015 Rady Gminy Tuczępy z dnia 28 września 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Tuczępy oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 6 października 2015 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że Rada Gminy Tuczępy ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Tuczępy oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania. Z treści § 10 ust. 1 wynika, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W art. 4 ust. 2 w/w ustawy ustawodawca wskazał, że ”w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”. Rada Gminy Tuczępy

postanowiła, że przedmiotowa uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego, natomiast z w/w przepisów ustawy wynika, że akty normatywne wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia. Wskazać należy, iż w/w uchwała podjęta przez Radę Gminy Tuczępy niewątpliwie stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie „konsumowane” poprzez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), zatem powyższe zapisy § 10 naruszają art. 4 ust. 1 w/w ustawy. Nie można też uznać, iż § 10 badanej uchwały jest zgodny z treścią art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów, z uwagi na treść tegoż paragrafu, z którego wynika że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, bowiem ustawodawca w tym przepisie wskazał, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 7 października 2015 r. Licząc czternastodniowy termin wejścia w życie od tej daty, uchwała weszłaby w życie w dniu 21 października 2015 r., a uznając że uchwała wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, to wejście w życie datowane jest na 7 października. W uchwale zaś wskazano, że wchodzi w życie z dniem podjęcia, czyli 28 września 2015 r. Dlatego też uchwalona treść § 10 również jest niezgodna z uregulowaniami ustawowymi i stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 w/w ustawy.

Rada Gminy Tuczępy w badanej uchwale w § 3 ust. 1 pkt 1, pkt 5, pkt 6 i pkt 10 w zakresie dotacji na ucznia niepełnosprawnego określiła, „że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Tuczępy”. Powyższe uregulowania zawarte w uchwale stanowią naruszenie w art. 80 ust. 2b i art. 90 ust. 1c, ust. 2b i ust. 2d ustawy o systemie oświaty, bowiem ustawodawca w w/w przepisach wskazał „że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez gminę”. Tak więc w przypadku, kiedy wydatki bieżące przewidziane w budżecie Gminy Tuczępy na jednego ucznia będą wyższe niż kwota wynikająca z części oświatowej subwencji ogólnej, to na ucznia niepełnosprawnego Gmina przekazałaby w kwocie równej wynikającej z tej części subwencji. Dlatego też nie można z góry przesądzić, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego będzie zawsze równa kwocie wynikającej z części oświatowej subwencji ogólnej, bowiem jeśli kwota dotacji w relacji do wydatków bieżących będzie wyższa od wynikającej z części oświatowej subwencji ogólnej, to jednostka samorządu terytorialnego będzie również zobligowana do przekazania na ucznia niepełnosprawnego wyższej dotacji. Ustawodawca mając na względzie dobro ucznia niepełnosprawnego, określił jedynie dolną granicę wysokości dotacji na takiego ucznia.

Rada Gminy Tuczępy w § 3 ust. 1 pkt 7, postanowiła, że podstawą obliczenia dotacji w odniesieniu do dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, o której mowa w art. 90 ust. 3 – kwota równa 50% ustalonych w budżecie Gminy Tuczępy wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia.

Kolegium wskazuje, iż zgodnie z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty „dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, z zastrzeżeniem ust. 3h oraz 3i. Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych musi być potwierdzone ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności na tych zajęciach. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju”. Jak wynika z w/w przepisu, ustawodawca wskazał, że dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, natomiast Rada Gminy przy ustalaniu stawki dotacji dla tego typu szkół, pominęła warunek uczestnictwa w zajęciach edukacyjnych, co narusza uregulowania wynikające z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Ponadto w § 4 ust. 1 Rada postanowiła, że „organ prowadzący jednostkę, zwany dalej „wnioskodawcą”, składa corocznie wniosek o udzielenie dotacji rocznej do Wójta Gminy w Tuczępach do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”. Zaznaczyć należy, iż w przedmiotowej uchwale określono m.in. w § 3 ust.1 pkt 8 i 11 podstawę obliczenia dotacji dla przedszkola publicznego (art. 80. ust.2) i dla publicznej szkoły (art. 80. ust.3) i zgodnie z treścią § 4 ust. 1 uchwały, podmioty te mają złożyć wniosek o udzielenie dotacji w stosownym terminie, natomiast z art. 80 ust. 2 i ust. 3 nie wynika obowiązek (warunek) do złożenia wniosku o dotację przez te podmioty.

Zwrócić również należy uwagę na postanowienia Rady Gminy zawarte w § 5 ust. 5, z których wynika, że „Wysokość dotacji w okresie przerwy w organizacji pracy placówki oświatowej przysługuje w takiej wysokości, jaka była przekazana w miesiącu poprzedzającym okres przerwy”. Kolegium wskazuje, iż ustawodawca w ustawie o systemie oświaty dał kompetencje dla organu stanowiącego w zakresie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b (art. 80 ust.4) i w ust. 1a-1c i 2-3b (art. 90 ust.4), oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i 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. Natomiast z w/w przepisów nie wynika kompetencja dla organu stanowiącego do określenia wysokości dotacji w okresie przerwy w organizacji pracy placówki oświatowej. Przepisy ustawy o systemie oświaty regulują kwestie okresu nauczania, jak również wskazują czas trwania roku szkolnego w czasie, którego uczeń pobiera naukę a jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana jest do udzielenia dotacji na takiego ucznia. Rada Gminy nie uszczegółowiła o jaką przerwę w organizacji pracy w tym przypadku chodzi, czy o przerwę wakacyjną, wówczas mielibyśmy do czynienia z przerwą w okresie pobierania nauki szkolnej, za który to okres należy się dotacja na ucznia, czy też chodziło organowi stanowiącemu o inną przerwę. Zapisy w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego powinny być proste i zrozumiałe dla wszystkich adresatów do których skierowany jest dany akt.

Z kolei w § 8 ust. 1 Rada uchwaliła, że „rozliczenie dotacji przekazanej w poprzednim roku budżetowym przez Gminę Tuczępy dokonywane jest przez Wójta Gminy Tuczępy w terminie do dnia 15 lutego roku następnego”. Kompetencją Rady zgodnie z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 jest ustalenie trybu udzielenia i rozliczenia dotacji (...) oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji”, jednakże regulacje te dotyczyć mają podmiotów ubiegających się o przyznanie dotacji na ucznia, a rada wskazała kto po stronie dotującego ma dokonać czynności związanych z rozliczeniem przekazanej dotacji. Brak jest podstaw prawnych do regulowania takich postanowień w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto w § 8 ust. 2 badanej uchwały Rada wskazała, że „ustalona kwota zobowiązania Gminy Tuczępy z tytułu wyrównania dotacji należnej za poprzedni rok budżetowy przekazywana jest na rachunek bankowy jednostki w terminie do ostatniego dnia marca następnego roku budżetowego”. Natomiast z treści § 9 ust. 1 wynika, że „środki dotacji przekazanej w roku tytułem wyrównania za rok ubiegły lub lata ubiegłe można rozliczyć wydatkami z roku jej wypłacenia”. W ocenie Kolegium Rada Gminy nie miała podstaw prawnych do zawarcia w uchwale w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Tuczępy oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, zapisów stanowiących o ustaleniu dotacji tytułem wyrównania za rok ubiegły i lata ubiegłe tj. w jakim terminie przekazać te środki a następnie jak je rozliczyć, jak to wynika z treści w § 8 ust. 2 i § 9 ust. 1. Przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty na podstawie których Rada Gminy Tuczępy podjęła przedmiotową uchwałę stanowią kompetencję do ustalenia trybu udzielenia i rozliczania dotacji. Organy władzy publicznej zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie prawa i w granicach prawa, a zatem żaden przepis ustawowy nie daje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego upoważnienia do stanowienia w swoich uchwałach, że dotacje przekazywane będą tytułem wyrównania za lata ubiegłe.

Kolegium stwierdziło nieważność § 9 ust. 1, a zapisy § 9 ust. 2 dotyczą rozliczenia dotacji z ust. 1, dlatego też bezprzedmiotowe stają się zapisy z ust. 2 dotyczące § 9 i należało stwierdzić ich nieważność w słowach „i § 9”.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż Rada Gminy Tuczępy, określając podstawę obliczenia dotacji dokonała modyfikacji zapisów ustawowych w tym zakresie poprzez niewskazanie wszystkich warunków wynikających z art. 80 ust. 2 – ust. 3 i art. 90 ust. 1a- ust. 3. Pogląd dotyczący zakazu powtarzania czy modyfikowania zapisów ustawowych wyrażony został między innymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009r. Sygn. II OSK 1077/09. W uzasadnieniu tego wyroku NSA wskazuje, że „w utrwalonym

orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 -ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424)”.

Kolegium Izby uznało, że wobec nieprawidłowego określenia w § 10 przedmiotowej uchwały wejścia jej w życie tj. z naruszeniem przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, pozostałe zapisy zawarte w uchwale nie mogą być wykonane.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium