

Uchwała Nr 14/60/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 19 maja 2016 r.

w składzie

1. Ryszard Paweł Krawczyk	8. Józefa Lucyna Michejda
2. Beata Kaczmarek	9. Bogusław Wenus
3. Ewa Śpionek	10. Grażyna Kos
4. Iwona Kopczyńska	11. Barbara Polowczyk
5. Anna Kaźmierczak	12. Paweł Dobrzyński
6. Bogdan Łągwa	13. Roman Drozdowski
7. Agnieszka Kamyczek-Maszewska	

Po rozpoznaniu w dniu 19 maja 2016 roku Uchwały Nr XX/126/2016 Rady Gminy i Miasta Błaszki z dnia 30 marca 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy i Miasta Błaszki oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz.U. 2016 roku, poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2016 roku, poz. 446)

Kolegium uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność Uchwały Nr XX/126/2016 Rady Gminy i Miasta Błaszki z dnia 30 marca 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy i Miasta Błaszki oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji w części obejmującej postanowienia § 5 ust.1 wyrażenie w brzmieniu: „w 12 ratach w terminie do dnia 15 każdego miesiąca, z tym że za miesiąc grudzień do dnia 10 grudnia, według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąc a” oraz postanowienia § 6 uchwały z powodu sprzeczności z prawem, tj. art.80 ust.3c i ust.4 oraz art. 90 ust.3c i ust.4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz.2156 z późn. zm.).

U Z A S A D N I E N I E

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w zakresie Uchwały Nr XX/126/2016 Rady Gminy i Miasta Błaszki z dnia 30 marca 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy i Miasta Błaszki oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji – zapraszając na posiedzenie w dniu 19 maja 2016 roku przedstawicieli jednostki.

Na podstawie przedłożonej Uchwały oraz wyjaśnień złożonych przez przedstawicieli Gminy i Miasta Błaszki na posiedzeniu, Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje:

W podstawie prawnej uchwały Rady Gminy i Miasta Błaszki przywołany został art.18 ust.2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2015 r.,poz.1515 z późn.zm.) w związku z art.80 ust.4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.).

W § 5 ust.1 uchwały, Rada postanowiła, że dotacja udzielana jest na każdego ucznia jednostki organizacyjnej, wykazywanego w Informacji miesięcznej, składanej przez osoby otrzymujące dotację w 12 ratach w terminie do dnia 15 dnia każdego miesiąca, z tym że za miesiąc grudzień do dnia 10 grudnia, według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca. Kolegium uznało, że zapis o treści: „w 12 ratach w terminie do dnia 15 każdego miesiąca, z tym że za miesiąc grudzień do dnia 10 grudnia, według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca” wykracza poza delegację określoną w art.80 ust.4 i art.90 ust.4 i stoi w sprzeczności z art.80 ust.3c i art.90 ust.3c ustawy o systemie oświaty. Stosowanie do postanowień tam zawartych, dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Przepisy ustawy o systemie oświaty w sposób jasny określają terminy przekazywania dotacji, a co za tym idzie brak jest podstaw prawnych dla rady jednostki samorządu terytorialnego do określenia innych terminów.

W § 6 uchwały postanowiono:

1. Do czasu naliczenia Gminie i Miastu Błaszki ostatecznej kwoty subwencji na dany rok budżetowy oraz ustalenia wysokości wydatków bieżących, dotacja będzie naliczana i przekazywana zaliczkowo na każdego ucznia danego typu i rodzaju placówki w wysokości ponoszonej w poprzednim roku budżetowym (wg miesiąca grudnia).
2. Za okres wymieniony w ust.1 zostanie dokonane rozliczenie udzielonej dotacji. W przypadku przekazania zaliczkowych kwot dotacji w wysokości wyższej od należnej, kwota nadpłaty zostanie zaliczona na poczet dotacji należnej na następny miesiąc.
3. Środki dotacji przekazanej w roku tytułem wyrównania za rok ubiegły lub lata ubiegłe można rozliczyć wydatkami z roku jej wypłacenia, albo wydatkami roku, którego dotacja dotyczyła, pod warunkiem, że wydatki te nie były przedmiotem rozliczenia dotacji odpowiednio za rok ubiegły lub za lata wcześniejsze w których się należała.
4. Wyrównanie dotacji za poprzedni rok rozlicza się wraz z dotacją roku bieżącego.

Zdaniem Kolegium nie jest zgodne z prawem, aby do czasu naliczenia ostatecznej kwoty subwencji na dany rok budżetowy oraz ustalenia wysokości wydatków bieżących, dotacja była naliczana i przekazywana zaliczkowo na każdego ucznia danego typu i rodzaju placówki w wysokości ponoszonej w poprzednim roku budżetowym (wg miesiąca grudnia)”. Zasady naliczania i przekazywania dotacji zostały określone w sposób niebudzący wątpliwości w ustawie, zatem brak podstaw do ustalania innych, odmiennych reguł w tym zakresie. Przy powyższym należy wziąć pod uwagę, że zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty, wysokość dotacji ustala się w oparciu o budżet danej jednostki samorządu terytorialnego. Budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem

dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki (art. 211 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych – t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

Budżet uchwalany jest na rok budżetowy, a rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy. Skoro przepisy ustawy o systemie oświaty mówią o budżecie jednostki to należy rozumieć jedynie budżet obowiązujący w konkretnej dacie ustalenia wysokości dotacji. Problem ustalenia wysokości dotacji w roku budżetowym w sytuacji, gdy uchwała budżetowa nie została jeszcze podjęta jest rozwiązany poprzez brzmienie art. 240 ustawy o finansach publicznych. Do czasu podjęcia uchwały budżetowej, jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej (w tym ustalenia wysokości dotacji oświatowych) jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, o którym mowa w art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W pozostałych postanowieniach § 6 Rada Gminy i Miasta Błaszki wprowadziła dodatkowe regulacje rozliczenia dotacji aniżeli te, które określono w obowiązujących przepisach prawa, bowiem objęła możliwość rozliczenia dotacji za rok ubiegły lub za lata wcześniejsze. Wskazuje się, że zasady zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości oraz procedura postępowania w takiej sytuacji została zapisana w art.252 ustawy o finansach publicznych (o czym Rada postanowiła także w § 7 badanej uchwały). Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie posiadają kompetencji do dodatkowego regulowania tych zasad.

Po wnikliwej analizie przedmiotowej uchwały, Kolegium uznało, że postanowienia zawarte w § 6 uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w delegacji art.80 ust.4 i art.90 ust.4 ustawy. Z przepisów tych wynikają kompetencje dla organu stanowiącego, którego zadaniem jest ustalenie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i 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. Bacząc na powyższe Rada Gminy i Miasta Błaszki jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielenia i rozliczenia dotacji w formie uchwały. Uchwała ta winna być zgodna z przepisami prawa, gdyż w przypadku przekroczenia upoważnień ustawowych narusza postanowienia art.94 Konstytucji RP, z którego wynika, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz przede wszystkim w granicach upoważnień ustawowych.

Wskazać przy tym należy także, że w upoważnieniu zawartym w art.80 ust.4 i art. 90 ust. 4 ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważniony został jedynie do uszczegóławiania trybu przyznawania dotacji, poprzez określenie w sposób techniczny przekazywania i rozliczania dotacji.

Kolegium Izby podkreśla również, że podejmując uchwały stanowiące akt prawa miejscowego - do których zalicza się badana Uchwała - w oparciu o normę ustawową, Rada jest zobowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu, przy czym przepisy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i w świetle orzeczeń sądów administracyjnych nie można stosować dla nich wykładni rozszerzającej. Akty prawa miejscowego jako akty podustawowe, muszą być niesprzeczne zarówno z ustawą, w której zawarta jest delegacja i na podstawie której zostały wydane, ale także z Konstytucją i innymi aktami ustawodawczymi, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą tej samej materii. (por.m.in.wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt II SA/Gd 244/11, , wyrok WSA w Łodzi z dnia 25.05.2012 r. I SA/Łd 209/12, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3.11.2015 r. I SA/Gd 994/15).

Mając na względzie powyższe, Kolegium Izby uznało, że regulacje zawarte w §5 ust.1 i § 6 badanej uchwały Gminy i Miasta Błaszki w sposób istotny naruszają obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa tj. art.80 ust. 3c i ust.4 oraz art.90 ust.3c i ust.4 ustawy o systemie oświaty.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

**Prezes RIO w Łodzi
Ryszard Krawczyk**