

UCHWAŁA NR XXXII/199/S/2012

**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE**

z dnia 19 grudnia 2012 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXIV/718/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji dla niepublicznych: przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych, funkcjonujących na terenie Miasta Szczecin.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113) uchwała się, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność § 9 oraz § 13 ust. 7 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIV/718/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji dla niepublicznych: przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych, funkcjonujących na terenie Miasta Szczecin.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Rada Miasta Szczecin, działając na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2527 z późn. zm.), w dniu 26 listopada 2012 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/718/12 w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji dla niepublicznych: przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych, funkcjonujących na terenie Miasta Szczecin.

Uchwała została przekazana Izbie do zbadania w dniu 30 listopada 2012 r.

Kolegium Izby zbadało wstępnie uchwałę w dniu 11 grudnia 2012 r. Oceniając zgodność postanowień uchwały z przepisami prawa, Kolegium powzięło wątpliwość co do zgodności zapisów § 9 ust. 3 i ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały z przepisami art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W § 9 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały wprowadzono uregulowania dotyczące podstawy naliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych oraz aktualizacji wysokości dotacji w oparciu o „sprawozdanie finansowe z wykonania wydatków za dany rok budżetowy” zatwierdzone przez Radę Miasta Szczecin. Natomiast z zapisu ust. 4 powyższego paragrafu wynika, iż „do czasu ustalenia wysokości wydatków bieżących na dany rok budżetowy, a także wysokości subwencji oświatowej na dany rok, dotacja będzie udzielana na ucznia danego typu i rodzaju szkoły **w wysokości ustalonej w poprzednim roku budżetowym...**”.

Ponadto w § 13 ust. 7 załącznika Nr 1 do uchwały powołano się na nieistniejący „ust. 9 pkt 1”.

Badając treść zapisów § 9 ust. 3 i ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały Kolegium stwierdziło, iż są one sprzeczne z przepisami art. 90 ustawy o systemie oświaty z których wynika, że podstawą obliczania dotacji na każdego ucznia (wychowanka) jest **kwota ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w roku, w którym przysługuje dotacja lub (w uzasadnionych przypadkach) kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej.**

Kolegium zauważyło, iż postanowienia § 9 załącznika Nr 1 do uchwały naruszają również przepis art. 90 ust. 4 ustawy, który upoważnia organ stanowiący jednostki do określenia jedynie wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację, a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia oraz terminy i sposób rozliczenia dotacji.

W związku z powyższym, Kolegium Izby wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności § 9 oraz § 13 ust. 7 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXIV/718/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji dla niepublicznych: przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych, funkcjonujących na terenie Miasta Szczecin, a o wszczętym postępowaniu powiadomiło Przewodniczącą Rady Miasta Szczecin pismem z dnia 12 grudnia 2012 r. (znak pisma: K-0010/444/SA/12). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 19 grudnia 2012 r. ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 19 grudnia 2012 r. uczestniczyła Pani Mariola Gadomska Radca prawny Urzędu Miasta Szczecin.

Pani Mariola Gadomska podkreśliła, iż intencją Rady przy ustanawianiu zasad dotyczących podstawy naliczania dotacji było doprecyzowanie, że podstawą naliczania dotacji będą faktyczne wydatki bieżące ponoszone przez Miasto oraz to, że wysokość dotacji będzie aktualizowana w przypadku ich zmiany. W Jej ocenie najbardziej wiarygodne było wskazanie, że będzie to sprawozdanie

finansowe z wykonania wydatków, na podstawie którego będzie można dokładnie ustalić wysokość dotacji, znając liczbę uczniów.

Kolegium Izby, w wyniku ostatecznego badania przedmiotowej uchwały podtrzymało stanowisko z dnia 11 grudnia 2012 r. stwierdzając, iż uchwała Nr XXIV/718/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji dla niepublicznych: przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych, funkcjonujących na terenie Miasta Szczecin **w części dotyczącej zapisów § 9 załącznika Nr 1 do uchwały została podjęta z naruszeniem przepisów prawnych.**

Postanowienia § 9 ust. 3 i 4 załącznika Nr 1 do uchwały regulujące podstawę naliczania oraz aktualizacji dotacji są sprzeczne z przepisami art. 90 ust. 1a i 2a-3b ustawy o systemie oświaty z których wynika, że podstawą naliczania dotacji są ustalone w budżecie wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia, wychowanka w szkołach, przedszkolach i innych placówkach publicznych prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego lub w uzasadnionych przypadkach kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej.

W świetle powyższego niezgodny z prawem jest również zapis § 9 ust. 1 uzależniający wysokość dotacji od „uchwalenia przez Radę Miasta budżetu na dany rok” oraz od „otrzymania metryczki części oświatowej subwencji ogólnej”.

W ocenie Kolegium wprowadzone w uchwale uregulowania dotyczące podstawy naliczania dotacji oraz aktualizacji wysokości dotacji stanowią nieprzewidziane w ustawie o systemie oświaty ograniczenia w przyznawaniu dotacji - w § 9 załącznika Nr 1 do uchwały przyjęto, że podstawą naliczania dotacji przez większą część roku budżetowego będą wydatki roku poprzedzającego rok, na który przyznawana jest dotacja.

W związku z zakwestionowanymi regulacjami, w ocenie Kolegium Rada Miasta wykroczyła poza zakres kompetencji wynikający z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Należy zauważyć, że ustawodawca w powyższym artykule upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu 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 wykorzystywania oraz termin i sposób wykorzystywania dotacji. Z przepisu tego wynika jasno, że „tryb udzielania” ma jedynie znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje. Przepis art. 90 ust. 4 nie daje uprawnienia organom stanowiącym jst do ustalenia w uchwale odmiennych od zawartych w art. 90 ust. 1a i 2a-3b ustawy o systemie oświaty, zasad ustalania kwot dotacji. W przepisie art. 90 ust. 4 ustawodawca upoważnił jedynie organ stanowiący jednostki do określenia wymagań formalnych, jakich powinny dopełnić podmio-

ty ubiegające się o dotację, organ do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwienia, terminy oraz sposób rozliczenia dotacji.

W ocenie Kolegium Rada Miasta przekraczając kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniu ustawowym naruszyła podstawową zasadę wynikającą z przepisów art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zasada domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w tym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K25/99, OTK 2000/4/141, naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniach, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem rada gminy unormowała stany, których unormować nie może.


Naruszone przepisy ustawy o systemie oświaty w sposób jasny i precyzyjny regulują przedmiotowe zagadnienia, a zatem podjęcie sprzecznej z nimi uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością przedmiotowych postanowień.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, iż zapisy § 9 załącznika Nr 1 do uchwały pozostają w sprzeczności z regulacjami prawa materialnego i stanowią istotne naruszenie prawa skutkujące, w myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzeniem nieważności uchwały w części.

Ponadto, z uwagi na bezprzedmiotowy zapis § 13 ust. 7 załącznika Nr 1 do uchwały, Kolegium stwierdziło jego nieważność.

W tym stanie rzeczy, Kolegium stwierdziło **nieważność** uchwały Nr XXIV/718/12 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji dla niepublicznych: przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych, funkcjonujących na terenie Miasta Szczecin **w części dotyczącej § 9 oraz § 13 ust. 7 załącznika Nr 1 do uchwały.**

Od niniejszej uchwały przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie

mgr Józef Chodarczewicz