

Uchwała Nr 12/694/2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 26 kwietnia 2023 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 507/XLIV/22 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek zapewniających opiekę i wychowanie podczas pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, w części obejmującej:

- § 4 ust. 11,
- § 5 ust. 14,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 5 kwietnia 2023 r. Rada Miejska Gminy Ślesin powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Ślesin dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek zapewniających opiekę i wychowanie podczas pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr 507/XLIV/22 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 29 sierpnia 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek zapewniających opiekę i wychowanie podczas pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 26 kwietnia 2023 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest, jak stanowi art. 11 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm.), zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii instytucji i placówek oświatowych. W kontekście przywołanych regulacji, obowiązki organu stanowiącego gminy w tym zakresie wynikają wprost z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082, z późn. zm.). W myśl przywołanego przepisu, organ ten jest uprawniony do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–30 i art. 32 oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Wykonując dyspozycje wynikające ze wskazanych przepisów, Rada Miejska Gminy Ślesin w dniu 29 sierpnia 2022 r. podjęła badaną uchwałę.

W § 4 ust. 11 przedmiotowej uchwały postanowiono, że *„W przypadku niewykorzystania dotacji w całości lub jej części, zwrot dotacji następuje w trybie określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2022r. poz. 1634).”* oraz w § 5 ust. 14 uchwały postanowiono, że *„W przypadku niewykorzystania dotacji w całości lub jej części, pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, nienależnie lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem zwrot dotacji niewykorzystanej, pobranej w nadmiernej wysokości, nienależnie lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje w trybie określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).”*

Kolegium Izby wskazuje, że zasady zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego regulują przepisy art. 251 oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.). Zgodnie z art. 251 ustawy 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, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4.

Z kolei stosownie do art. 252 ust. 1 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 związku z powyższym postanowienia § 4 ust. 11 stanowią modyfikację przepisów ustawy o finansach publicznych, a postanowienie § 5 ust. 14 uchwały stanowi powtórzenie ww. przepisów ustawy o finansach publicznych.

Kolegium wskazuje, że powołany w podstawie prawnej przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi dla organu stanowiącego podstawę do określenia w uchwale zasad udzielania dotacji, nie stanowi natomiast podstawy do określania zasad rozliczania i zwrotu dotacji.

Zasady rozliczania i zwrotu dotacji określają przepisy ustawy o finansach publicznych oraz umowa zawarta przez organ wykonawczy na podstawie art. 250 ustawy o finansach publicznych.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych przez przepisy gminne, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

W związku z powyższym naruszono art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych. Zatem stwierdzenie nieważności postanowień § 4 ust. 11 oraz § 5 ust. 14 jest zasadne.

Ponadto w § 4 ust. 10 pkt 2 postanowienia badanej uchwały wystąpił błąd redakcyjny, gdyż zapisano że w przypadku dotacji otrzymanej na: *„uczniów i wychowanków z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz uczniów oddziałów integracyjnych w szkołach, należy złożyć odrębne rozliczenie, niezależnie od rozliczenia, o którym mowa w ust. 6. 78.(...)”*.

Kolegium Izby wskazuje, iż niezachowany został termin przedłożenia uchwały do nadzoru wynikający z przepisów art. 90 ustawy o samorządzie gminnym (tj. 7 dni od dnia jej podjęcia) - uchwała Nr 507/XLIV/22 Rady Miejskiej Gminy Ślesin w sprawie trybu udzielania

i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek zapewniających opiekę i wychowanie podczas pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji została podjęta w dniu 29 sierpnia 2022 r., a do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu wpłynęła w dniu 5 kwietnia 2023 r.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło 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, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.