

Uchwała Nr 23 / 2011
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 8 lutego 2011 r.

w sprawie: wszczęcia postępowania nadzorczego wobec uchwały Rady Gminy Sitno.

Na podstawie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.) i art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm. – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

postanawia, co następuje:

wszczyzna się postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/28/2011 Rady Gminy w Sitnie z dnia 27 stycznia 2011 roku w sprawie zasad udzielania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne z uwagi na jej sprzeczność z treścią art. 90 ust. 2b i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku – o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz.95).

Uzasadnienie:

Uchwała, o której mowa w sentencji, została doręczona organowi nadzoru 3 lutego 2011 roku. W jej § 1 postanowiono, że przedszkolom niepublicznym przyznaje się dotacje na jednego wychowanka w wysokości 55% wydatków bieżących ponoszonych na jednego wychowanka przez Gminę Zamość na prowadzenie przedszkola publicznego. Końcowy jej przepis (§9) stanowi, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia i ma zastosowanie od 1 stycznia 2011 roku. W uchwale wskazano jedynie, że dotującemu przysługuje prawo kontroli wykorzystania dotacji (§6). Jednocześnie przepisem przejściowym (§7) uchylono obowiązywanie dotychczasowej regulacji w sprawie zasad udzielania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, czyli uchwały nr XX/123/08 z 24 kwietnia 2008 roku.

W ocenie Kolegium Izby wskazana w sentencji uchwała Rady Gminy w Sitnie w istotny sposób narusza prawo, a zatem uzasadnionym jest wszczęcie postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia jej nieważności. Przede wszystkim wadliwie wskazana została podstawa obliczenia dotacji. Zgodnie bowiem z treścią art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie

może być ona mniejsza niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, a taka sytuacja ma miejsce w Gminie Sitno – tak przynajmniej wynika z treści uchwały – podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego. W ocenie Kolegium Izby analiza treści przywołanych tu przepisów nie daje podstaw do twierdzenia, że w przypadku konieczności odwołania się do wydatków ponoszonych przez inną (najbliższą) gminę, ten minimalny próg dotacji określony ustawą (75%) może być jeszcze dodatkowo zmniejszony. To minimum musi być zachowane zarówno w sytuacji gdy punktem odniesienia są wydatki ponoszone niejako „u siebie”, jak i wówczas gdy z obiektywnych przyczyn podstawą do obliczenia dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez inną gminę.

Dalszą wadliwością uchwały jest brak zapisów odnoszących się do trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, czego wymaga delegacyjny przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Wskazanie jedynie, że dotującemu (gminie) przysługuje takie prawo jest, po pierwsze niewystarczające, a po drugie zbędne. Uprawnienie to wynika wprost z przepisu art. 90 ust. 3e wskazanej ustawy, a rzeczą rady gminy było określenie trybu i zakresu korzystania z niego przy uwzględnianiu ustalonych w ustawie celów, na które dotacja może być wykorzystana, jak i ograniczeń w dostępie do dokumentacji prowadzonej przez podmiot dotowany w trakcie wykonywania czynności kontrolnych. Ta reglamentacja ustawowa wymaga zatem (uzasadnienia) poddania nadzorowi prawnemu również i tę część postanowień uchwały, które winny odnosić się do kwestii zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji. Brak takich postanowień może skutkować tym, że czynności kontrolne wkraczać będą w taką sferę działalności podmiotu dotowanego, która nie ma żadnego związku z oceną prawidłowości wykorzystania dotacji. Z tych względów należy przyjąć, że postanowienia dotyczące zakresu i trybu kontroli, w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, stanowią jej konieczny element, a ich brak stanowi istotne naruszenie wskazanej normy kompetencyjnej.

Wskazać ponadto należy, że bez uzyskania wyjaśnień gminy nie sposób jednoznacznie rozstrzygnąć czy nadanie uchwale w praktyce, przy przywołanym zapisie o wejściu jej w życie, wstecznej mocy obowiązującej było uprawnione w świetle dyspozycji art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych.... O ile bowiem regulacja w niej zawarta byłaby korzystna dla potencjalnych beneficjentów w porównaniu z dotychczasowym stanem, to ewentualnie można by rozważyć zastosowanie wymienionej w uchwale klauzuli za mieszczącą się w dyspozycji art. 5 ustawy. Kwestia ta jednak ma jedynie teoretyczne znaczenie. W stanie faktycznym sprawy nie ona bowiem ma zasadnicze znaczenie dla oceny legalności uchwały. Jeżeli zawiera ona regulacje, w swej merytorycznej części, wadliwe z punktu widzenia obowiązującego prawa, to nie sposób prowadzić ich analizy porównawczej z dotychczasowym stanem prawnym pod kątem ewentualnego polepszenia sytuacji prawnej podmiotów, do których jest ona adresowana.

Zawarte w uchwale zapisy o jej ogłoszeniu i wejściu w życie mogą stanowić przesłankę do stwierdzenia jej nieważności jedynie w razie uznania części merytorycznej uchwały za co najmniej jedynie w nieistotny sposób naruszający prawo.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Kolegium RIO w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Sitno może złożyć stosowne wyjaśnienia mające istotne znaczenie dla sprawy lub – uznając przytoczone wyżej racje prawne – może uchylić kwestionowaną uchwałę, w terminie do 18 lutego 2011 roku.

21 lutego 2011 roku, o godz. 9:40 w siedzibie RIO w Lublinie odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Sitno. Upoważniony przedstawiciel gminy ma prawo uczestniczyć w tym posiedzeniu i przedstawić stanowisko w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Wójt Gminy Sitno,
2. Rada Gminy Sitno.