

Uchwała Nr 141/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 18 listopada 2014 roku

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec uchwały Rady Miasta Lubartów

Na podstawie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) i art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLVIII/265/2014 Rady Miasta Lubartów z dnia 30 czerwca 2014 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, z powodu sprzeczności z przepisami art. 90 ust. 2b, 3c, 3d i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz art. 251 ust. 1 i art. 252 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie po zbadaniu, doręczonej 12 listopada 2014 roku uchwały, o której mowa w sentencji, stwierdziło, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 2 ust. 5, 6 i 9 załącznika nr 1 ("Tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli") do uchwały, Rada Miasta ustaliła warunki przyznawania dotacji niepublicznym przedszkolom i niepublicznym innym formom wychowania przedszkolnego na podstawie otwartego konkursu ofert, które – zgodnie z postanowieniami § 8 uchwały – wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego, podczas gdy – stosownie do przepisów art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 roku, poz. 827) – art. 1 pkt 20 lit. b tej ustawy, regulujący kwestie przyznawania dotacji na podstawie otwartego konkursu ofert, wchodzi w życie z dniem 1 września 2015 roku, chyba że rada gminy, w drodze uchwały, wyrazi zgodę na ich

udzielanie od dnia 1 września 2014 roku, co przewiduje art. 13 ust. 3 ustawy, ale postanowień takich brak w badanej uchwale.

Postanowieniami § 2 ust. 10 uchwały Rada Miasta ograniczyła przedszkolom niepublicznym możliwość wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu wyłącznie do "pokrycia wydatków bieżących", pomimo że zgodnie z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty dotacje te mogą być wykorzystane również na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, wymienionych w tym przepisie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może ograniczać ustawowych uprawnień dotowanych podmiotów; postanowienia takie są sprzeczne z prawem, wykraczają bowiem poza delegację ustawową określoną w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Z kolei w § 3 ust. 1 uchwały Rada zdecydowała, że: "Przekazanie dotacji następuje na podstawie umowy zawartej pomiędzy miastem Lubartów a niepublicznym przedszkolem", podczas gdy zgodnie z postanowieniami § 1 ust. 2 i 3 załącznika nr 1 do uchwały "dotacji udziela się (...) na wniosek osoby prowadzącej niepubliczne przedszkole złożony do Burmistrza Miasta Lubartów", przy czym wniosek ma być zgodny ze wzorem określonym w załączniku nr 3 do uchwały i "(...) powinien być złożony w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji" – stosownie do przepisu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Organ stanowiący nie ma kompetencji do ustalania dodatkowych – wykraczających poza ustawowe – warunków przekazywania dotacji podmiotom do nich uprawnionym, w tym uzależniania przekazania dotacji od zawarcia umowy o przekazanie dotacji.

W § 3 ust. 3 uchwały Rada Miasta ustaliła, że niepublicznym przedszkolom: „Dotacja przekazywana jest w 12 miesięcznych ratach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca (...)”. Tymczasem zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje te przekazywane są w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia.

Postanowieniami § 5 ust. 5 uchwały Rada zmodyfikowała przepisy art. 252 ust. 1 i 6 ustawy o finansach publicznych określające zasady zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, ustaliła bowiem, że: „Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi wraz z odsetkami, liczonymi jak od zaległości podatkowych, naliczanymi od dnia:

- 1) przekazania z budżetu miasta Lubartów dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) stwierdzenia nieprawidłowego naliczania lub nienależnego pobrania dotacji, podczas gdy zgodnie z art. 252 ustawy o finansach publicznych 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 powyższych okoliczności, natomiast

odsetki od dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości nalicza się począwszy od dnia następującego po upływie terminu zwrotu tej dotacji.

Organ stanowiący – w § 5 ust. 3 uchwały – zmienił także ustawowy termin zwrotu do budżetu miasta dotacji niewykorzystanej do końca roku budżetowego. Art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że podlegają one zwrotowi w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, a według postanowień uchwały w terminie do 30 stycznia roku następnego. Przepisy ustaw nie mogą być modyfikowane przez organ stanowiący, a także nie powinny być powtarzane w uchwałach organów jednostek samorządu terytorialnego.

W § 3 ust. 7 uchwały Rada Miasta określiła 3 przypadki wstrzymania dotacji: 1) zaprzestanie przez przedszkole niepubliczne działalności i wykreślenie go z ewidencji przedszkoli niepublicznych prowadzonych przez miasto Lubartów, 2) niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków finansowych, 3) podanie fałszywych danych do naliczenia bądź rozliczenia dotacji", z przekroczeniem kompetencji określonych w art. 90 ust. 4 o systemie oświaty. Przepis ten upoważnia organ stanowiący wyłącznie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania z uwzględnieniem w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji. Wprowadzenie do uchwały przepisów dopuszczających wstrzymanie dotacji jest więc sankcją nieprzewidzianą ustawowo, do której ustalania rada nie ma upoważnienia. Podstawą do wprowadzenia takich regulacji mógłby być wyłącznie przepis ustawowy. Należy przy tym wskazać, że przypadek określony w punkcie 1, tj zaprzestanie przez przedszkole niepubliczne działalności i wykreślenie go z ewidencji oznacza brak podstawy prawnej do udzielenia dotacji z budżetu gminy, a nie podstawę do jej wstrzymania.

Poza delegację ustawową wykraczają również postanowienia § 2 ust. 7 załącznika nr 2 ("Tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla niepublicznych przedszkoli") do uchwały, które – w przypadku nieusunięcia przez przedszkole stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości – upoważniają burmistrza miasta do ustalenia terminu zwrotu dotacji, podczas gdy terminy i zasady zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jst określają przepisy art. 252 ustawy o finansach publicznych i przepisy te nie mogą być modyfikowane przez organy jst.

W załączniku nr 3 "Wniosek o przyznanie dotacji z budżetu miasta Lubartów dla niepublicznego przedszkola na rok" nie została uwzględniona pozycja dotycząca liczby uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, o których mowa w § 2 ust. 4 załącznika nr 1 "Tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli" do uchwały. Ponadto podpisując oświadczenie sformułowane w tym załączniku osoba prowadząca niepubliczne przedszkole zobowiązuje się do wykorzystania dotacji z budżetu tylko na wydatki bieżące, podczas gdy art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty dopuszcza ich wykorzystanie również na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych wymienionych w tym przepisie.

W załączniku nr 4 "Informacja o liczbie uczniów w miesiącu" - podobnie jak w załączniku nr 3 - nie została uwzględniona pozycja dotycząca liczby uczniów objętych wczesnym wspomaganiami rozwoju.

Głównym powodem opisanych naruszeń prawa jest nieuwzględnienie w uchwale zmian przepisów ustawy o systemie oświaty i ustawy o finansach publicznych, które miały miejsce od 2009 roku.

Kolegium RIO w Lublinie informuje jednocześnie, że w toku postępowania nadzorczego Rada Miasta Lubartów – w terminie do 1 grudnia 2014 roku – może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienia bądź dodatkowe informacje mające istotne znaczenie dla sprawy lub – uznając przytoczone wyżej racje prawne – może zmienić kwestionowane postanowienia dostosowując je do obowiązujących przepisów prawa.

2 grudnia 2014 roku, o godz. 9:55 w siedzibie RIO w Lublinie, odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w sentencji.

Przedstawiciel miasta ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Miasta Lubartów,
2. Burmistrz Miasta Lubartów