

UCHWAŁA NR KI-411/88/10
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie

z dnia 16 kwietnia 2010 r.

znak sprawy: KI-43-060/11/10

Kolegium Izby działając 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. zmian.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zmian.)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XXXVII/243/10 Rady Gminy Sułoszowa z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, ustalenia stawek dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielonej dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Sułoszowa przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego w części dotyczącej postanowień:

- § 3 ust. 2,
- § 6 pkt 2 c) w zakresie słów: „Ilość uczniów niepełnosprawnych (wg. wag) należy wykazywać również w szkołach, których typu i rodzaju nie prowadzi Gmina Sułoszowa”
- § 6 pkt. 7),
- § 6 pkt. 8 w zakresie słów „rocznej o kosztach kwalifikowanych poniesionych w roku kalendarzowym ze środków przekazanej dotacji”,
- § 6 pkt. 11
- Części A Załącznika Nr 2 do Uchwały – „Roczne rozliczenie przekazanej dotacji w roku...” w zakresie słów „prowadzonej przez Gminę Jerzmanowice - Przegonia”,
- Części C Załącznika Nr 2 do Uchwały – „Roczne rozliczenie przekazanej dotacji w roku...” w zakresie zapisu: „Oświadczam, że znane są mi przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005r Nr 14, poz. 114)”.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XXXVII/243/10 Rady Gminy Sułoszowa z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, ustalenia stawek dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielonej dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Sułoszowa przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 18 marca 2010 r.

Uchwałą tą Rada Gminy, działając na podstawie art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) określiła:

1. tryb udzielania i rozliczania dotacji przekazywanych z budżetu Gminy Sułoszowa dla zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Sułoszowa przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego:

- przedszkoli publicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkoli publicznych specjalnych,
- innych publicznych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 7 ustawy,
- niepublicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz niepublicznych przedszkoli specjalnych,
- innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 7 ustawy,

2. wysokość stawek dotacji, w przypadku dotacji dla których przepis ustawy określa stawkę minimalną,

3. tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez beneficjentów określonych w pkt.1.

Badając zgodność z prawem uchwały Nr XXXVII/243/10 Kolegium dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem normującym zakres kompetencji Rady Gminy Sułoszowa do stanowienia tej treści uchwał z powołanymi w jej podstawie przepisami art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Oceniono również prawidłowość norm ustanowionych przedmiotową uchwałą z punktu widzenia ich zgodności z przepisami prawa regulującego kwestie dotowania z budżetu gminy przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego z art. 80 i 90 powołanej ustawy o systemie oświaty.

W wyniku dokonanych ocen, Kolegium Izby stwierdziło, że zapisami badanej uchwały Rada Gminy Sułoszowa wykroczyła poza zakres swoich kompetencji do stanowienia prawa miejscowego z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, bądź ustanowiła normy sprzeczne z przepisami ustawowymi, co wraz z pierwszymi nieprawidłowościami stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające wszczęcie postępowania o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy zaznaczyć że zakres kompetencji Rady Gminy Sułoszowa do stanowienia tej treści uchwał prawa miejscowego, jak uchwała Nr XXXVII/243/10, wynika z przepisów art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z powołanymi przepisami rzeczą Rady Gminy jest: (1) uregulować tryb udzielania

dotacji podmiotowych z budżetu gminy dla przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, których dotowanie należy do obowiązków Gminy Sułoszowa; (2) uregulować tryb rozliczania udzielanych dotacji; (3) ustalić tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez beneficjentów. Ponadto powołane przepisy wymagają od Rady Gminy, aby w swojej uchwale (a) uwzględniła w szczególności (ustawowo-określone) podstawy obliczania dotacji; (b) określiła zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji; (c) określiła zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji; oraz aby (d) w ramach regulowania trybu rozliczenia dotacji, określiła sposób i termin rozliczenia dotacji. Należy równocześnie zaznaczyć, że kwestie ustalania i przekazywania dotacji rocznej przez Gminę po części regulują przepisy art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty, w tym, sposób obliczania wysokości rocznej dotacji należnej dla przedszkola czy innych form wychowania przedszkolnego. Powołana ustawa reguluje również przeznaczenie dotacji oraz zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

W związku z powyższym, badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby zwróciło uwagę na następujące nieprawidłowości:

1. Rada Gminy Sułoszowa w § 3 ustęp 2 uchwały postanowiła, że „jeżeli do formy wychowania przedszkolnego uczęszcza uczeń nie będący mieszkańcem Gminy Jerzmanowice – Przegonia koszty udzielonej dotacji, zgodnie z art. 80 ust. 2d ustawy o systemie oświaty ponosi gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń. Nieprzekazanie środków przez gminę macierzystą nie wstrzymuje udzielania dotacji dla publicznej formy wychowania przedszkolnego z ust.1.” Zgodnie art. 80 ust. 2 d ustawy o systemie oświaty jeżeli formą wychowania przedszkolnego o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust.7 ustawy, jest objęty uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej tę formę wychowania przedszkolnego, gmina której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty udzielonej dotacji. Zatem w tej regulacji prawidłowo zamiast nazwy Gmina Jerzmanowice –Przegonia powinna zostać użyta nazwa Gmina Sułoszowa. Nieprawidłowość powyższa znalazła odzwierciedlenie w Części A Załącznika Nr 2 do badanej Uchwały pn. „, Roczne rozliczenie przekazanej dotacji w roku...”, gdzie w rubryce dane o przedszkolu /innej formie wychowania przedszkolnego pojawił się zapis o dacie i numerze wpisu do ewidencji prowadzonej przez Gminę Jerzmanowice – Przegonia, czym naruszono przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)
2. W § 6 pkt 2 c) Uchwały Rada Gminy Sułoszowa postanowiła, że podmiot prowadzący lub zamierzający prowadzić przedszkole przedkładając do Urzędu Gminy Sułoszowa wniosek zawierający informację o planowanej liczbie dzieci (uczniów) winien wykazać również „ilość uczniów niepełnosprawnych (wg. wag) również w szkołach, których typu i rodzaju nie prowadzi Gmina Sułoszowa”. Powyższy zapis jest nieprawidłowy z uwagi na fakt, że badana uchwała swoim zakresem podmiotowym nie obejmuje szkół, a jedynie tryb udzielania i rozliczania dotacji przekazywanych z budżetu Gminy Sułoszowa dla zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Sułoszowa przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Sułoszowa przez

inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe stanowi naruszenie przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

3. W § 6 pkt 7 badanej Uchwały Rada Gminy Sułoszowa postanowiła, że brak informacji z pkt. 4 (tj. przekazywanej co miesiąc do dnia 10 – tego każdego miesiąca informacji o liczbie dzieci wraz z oświadczeniem aktualności uprawnienia do otrzymania dotacji), bądź informacja o ustaniu prawa do dotacji, stanowi podstawę do wstrzymania wypłaty kolejnych rat dotacji. Złożenie zaległej informacji sprawozdawczej jest podstawą do przekazania zaległych rat dotacji na rzecz uprawnionego przedszkola. Ustanowienie powyższej normy wykracza poza kompetencje prawotwórcze Rady Gminy Sułoszowa z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Na poparcie powyższego stanowiska, Kolegium Izby odwołuje się do poglądów z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r. (sygn. Akt: I SA/Kr 1106/08) – mianowicie: „...rada powiatu nie ma możliwości wstrzymania wypłat należnych dotacji. Muszą być one realizowane w oparciu o dotychczasowe, znane organowi i udostępnione przez placówkę dane o ilości uczniów (wychowanków) lub dane o planowanej liczbie uczniów wynikające z *wniosku o przydzielenie dotacji, składane do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji*”. Jeśli się okaże, że dotacja została przyznana w nadmiernej wysokości, gdyż faktyczna ilość uczniów będzie mniejsza niż przyjęta przez organ, to wówczas - jak to podkreślano wyżej- podmiot dotowany będzie zobowiązany do jej zwrotu na podstawie ustawy o finansach publicznych. W sytuacji niedopłaty podmiot dotowany będzie miał roszczenie o wypłatę dotacji w należnej wysokości.
4. W § 6 pkt. 8 Uchwały Rada Gminy Sułoszowa postanowiła, że „kwota dotacji udzielonej w roku budżetowym dla przedszkola podlega rozliczeniu poprzez przedstawienie przez osobę prowadząca przedszkole informacji o faktycznej ilości uczniów w każdym miesiącu roku kalendarzowego oraz rocznej o kosztach kwalifikowanych poniesionych w roku kalendarzowym ze środków przekazanej dotacji składanych do 20 stycznia następnego roku budżetowego – według wzoru na druku stanowiącym załącznik nr 2”. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie uznało, że pojęcie kosztów kwalifikowanych wprowadzono w oderwaniu od unormowań zawartych w ustawie o systemie oświaty, a zatem bez podstawy prawnej. Ustawa ta bowiem ani w art. 80 ani w art. 90 nie definiuje kosztów kwalifikowanych, podobnie jak nie definiuje tego pojęcia przedmiotowa Uchwała Rady Gminy Sułoszowa posługująca się nim w treści § 6 pkt. 8.
5. W § 6 pkt. 11 Uchwały Rada Gminy Sułoszowa postanowiła, że „ustalona i stanowiąca należność Gminy Sułoszowa kwota zwrotu z tytułu pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, wraz z odsetkami liczonymi jak od zaległości podatkowych podlega wpłaceniu przez osobę prowadzącą przedszkole na rachunek Urzędu Gminy w Sułoszowej do dnia 15 marca następnego roku budżetowego”. Należy podkreślić, że zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu

terytorialnego zostały wyraźnie określone w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). W świetle przepisu art. 252 ustawy dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem albo 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 tych okoliczności. Dlatego też za niezgodne z prawem należy uznać odmiennie uregulowanie tej kwestii w aktach prawa miejscowego. Przepis prawa miejscowego nie może regulować w odmienny sposób lub regulować jeszcze raz tego, co uregulowane jest ustawą lub modyfikować przepisów ustawowych.

6. W Części C Załącznika Nr 2 do badanej Uchwały pn. „Roczne rozliczenie przekazanej dotacji w roku...” zawarto oświadczenie dotyczące znajomości przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005r Nr 14, poz. 114 z późn. zm). W ocenie Kolegium powyższe oświadczenie nie jest konieczne do rozliczenia się z otrzymanej dotacji. Ponadto zdaniem Kolegium żądanie tego oświadczenia wykracza poza delegację ustawową z art. 80 ust. 4 i 90 ust 4 ustawy o systemie oświaty.

Z tych przyczyn, uznając powyższe nieprawidłowości za istotne naruszenie prawa - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie po uprzednim wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności badanej uchwały w części i powiadomieniu Gminy o kolejnym posiedzeniu Kolegium w sprawie przedmiotowej uchwały – postanowiło orzec jak w sentencji.

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie zwraca uwagę, iż § 4 ust. 1 pkt. 1) badanej Uchwały ustalono stawkę dotacji dla niepublicznego przedszkola o którym mowa w § 1 pkt 4) podczas gdy uregulowanie to dotyczy faktycznie niepublicznych przedszkoli o których mowa w § 1 pkt 3 uchwały. W § 5 ust. 1 z kolei ustalono stawki dotacji dla innej niepublicznej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w §1 pkt. 5 uchwały, podczas gdy § 1 Uchwały liczy sobie punkty od 1 do 4. Powyższe nieprawidłowości naruszają zasadę starannej legislacji wyrażonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego zgodnie z art. 13 pkt 8a) ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę należy wnieść w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Przewodniczący Kolegium Izby: Janusz Kot