

UCHWAŁA NR KI-411/89/10
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie

z dnia 16 kwietnia 2010 r.

znak sprawy: KI-43-195/09/10

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 XXVII/213/2010 Rady Gminy Tomice z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielanych dla przedszkoli i szkół prowadzonych na terenie Gminy Tomice przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Tomice w części dotyczącej postanowień:

- § 3
- § 4 ust. 1 i 2 - w zakresie słów „będącego mieszkańcem Gminy Tomice”
- § 5 ust. 1 i 2 - w zakresie słów „będącego mieszkańcem Gminy Tomice”
- § 6
- § 8 ust. 3 w zakresie słów „według stanu na 5. dzień danego miesiąca” (pisownia oryginalna) oraz ust. 3 Załącznika Nr 2 do uchwały w zakresie słów „w 5. dniu miesiąca”(pisownia oryginalna).

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XXVII/213/2010 Rady Gminy Tomice z dnia 19 marca 2010 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie – Zespół Zamiejscowy w Oświęcimiu w dniu 29 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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) określiła tryb udzielania, rozliczania oraz zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przekazywanych z budżetu Gminy Tomice dla zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Tomice przez osoby fizyczne lub prawne inne niż Gmina Tomice publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego.

Badając zgodność z prawem uchwały Nr XXVII/213/2010 Kolegium dokonało oceny jej ustaleń z prawem normującym zakres kompetencji Rady Gminy do stanowienia tej treści uchwał z powołanych w jej podstawie przepisów 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 szkół i placówek z art. 80 i 90 powołanej ustawy o systemie oświaty.

W wyniku dokonanych ocen, Kolegium Izby stwierdziło, że zapisami badanej uchwały Rada Gminy 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.

Należy zaznaczyć że zakres kompetencji Rady Gminy Tomice do stanowienia tej treści uchwał prawa miejscowego, jak uchwała Nr XXVII/213/2010, 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 szkół i placówek, których dotowanie należy do obowiązków Gminy Tomice; (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 szkoły czy placówki. 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. W § 3 Rada Gminy Tomice postanowiła: „Podstawą obliczania miesięcznej stawki dotacji na jednego ucznia na dany rok budżetowy jest uchwała budżetowa Rady Gminy Tomice, przepisy określające sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego i informacja o sposobie wyliczenia części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Tomice, przekazana przez ministerstwo właściwe do spraw oświaty i wychowania”. Zdaniem Kolegium powyższe postanowienie zostało podjęte przez Radę Gminy z wykroczeniem poza ustawowe upoważnienie z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Rada winna była uwzględnić tylko i wyłącznie ustawowe podstawy obliczania, co zostało dostatecznie uregulowane w § 4 i 5 uchwały natomiast dodatkowe regulacje z § 3 mogą rodzić problemy z właściwym zastosowaniem podstawy obliczania miesięcznej stawki dotacji.

2. W § 4 ust. 1 i 2 oraz w § 5 ust. 1 i 2 Rada Gminy Tomice określiła podstawy obliczania dotacji zastrzegając jednocześnie, iż dotacja przysługuje na każdego ucznia „będącego mieszkańcem Gminy Tomice”. Zapisy te pozostają w sprzeczności z przepisami art. 80 ust. 2 i 2b oraz art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty, w których to przepisach ustawodawca wyraźnie określił, iż dotacja przysługuje na każdego ucznia, bez względu na to czy jest on mieszkańcem gminy dotującej czy nie. Ponadto z art. 90 ust. 2c i 2e wynika, iż jeżeli do przedszkola niepublicznego lub do innej niepublicznej formy wychowania przedszkolnego uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy dotującej, koszty pokrywa gmina której mieszkańcem jest uczeń, zwracając odpowiednią kwotę gminie dotującej.

3. W § 6 Rada Gminy postanowiła: „W przypadku zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Tomice z tytułu realizacji ściśle określonych zadań przez szkoły lub otrzymania przez Gminę Tomice dotacji celowej na realizację ściśle określonych zadań przez te szkoły, wysokość dotacji dla poszczególnych szkół realizujących zadania zostaje podwyższona o kwotę otrzymaną dodatkowo z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej lub dotacji celowej”. Zapis ten zdaniem Kolegium Izby wykracza poza kompetencję organu stanowiącego określone art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

4. W § 8 ust. 3 Rada Gminy Tomice postanowiła: „Informacja, o której mowa w ust. 2, zawiera dane dotyczące uczniów, w tym uczniów zamieszkałych poza terenem Gminy Tomice, uczniów niepełnosprawnych, uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, zapisanych do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego i szkoły według stanu na 5. dzień danego miesiąca”. Natomiast w Załączniku Nr 2 – „Informacja o faktycznej liczbie uczniów według stanu na dzień” – Rada określiła, iż należy podać aktualną liczbę uczniów w 5 dniu miesiąca. Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby stwierdza, że ustanowienie zasady obliczania faktycznej liczby uczniów dotowanej szkoły, przedszkola oraz innej formy wychowania przedszkolnego nie mieści się w kompetencji Rady Gminy do stanowienia norm prawa miejscowego. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż praktyczne zastosowanie zasady z § 8 ust. 3 mogłoby powodować ustalenie „ilości uczniów” nie odpowiadającej „faktycznej ilości uczniów” dotowanej szkoły, przedszkola bądź innej formy wychowania przedszkolnego. Według przepisów ustawy dotacja obliczana jest na każdego ucznia, a nie (jak to przyjęto w uchwale) według stanu uczniów z 5 dnia miesiąca.

Z tych powodów Kolegium Izby, po uprzednim wszczęciu postępowania i powiadomieniu Gminy Tomice o możliwości złożenia wyjaśnień, postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo sygnalizacji wymagają następujące nieścisłości zapisów uchwały, które nieusunięte mogą rodzić problemy przy praktycznym stosowaniu rozwiązań w niej wyrażonych:

- w § 4 ust. 3 oraz w § 5 ust. 3 określono, iż w przypadku nieprowadzenia przez Gminę Tomice przedszkola lub innych form wychowania przedszkolnego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych. Kolegium Izby zauważa jednak, iż fakt nieprowadzenia przez gminę innych form wychowania przedszkolnego nie ma w przypadku tego zapisu żadnego znaczenia, z uwagi na fakt, iż podstawą obliczania dotacji zarówno dla przedszkoli jak i dla innych form wychowania przedszkolnego są wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolu.
 - w § 4 ust. 4 i w § 5 ust. 4 określając podstawę obliczania dotacji pominięto fakt, iż dotacja obliczona w tak określony sposób przysługuje na jednego ucznia.
 - w § 7 określając tryb udzielania dotacji Rada Gminy Tomice określiła termin złożenia wniosku o udzielenie dotacji tylko i wyłącznie dla publicznych szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, pomijając niepubliczne szkoły, przedszkola oraz inne formy wychowania przedszkolnego, co może rodzić problemy z określeniem właściwego terminu na złożenie wniosku przez te podmioty, zwłaszcza, iż z pozostałych zapisów § 7 oraz Załącznika Nr 1 wyraźnie wynika, iż dotyczą one również podmiotów prowadzących placówki niepubliczne.
 - w § 9 ust. 2 zobowiązano organ prowadzący placówkę do przedstawienia sprawozdania z wykorzystania otrzymanej dotacji w terminie do dnia 31 lipca – za okres od stycznia do czerwca i do 21 stycznia roku następującego po roku w którym udzielono dotacji – za okres od stycznia do grudnia. Nazwanie rozliczeniem dotacji czynności polegającej na odpowiednim powiadomieniu organu prowadzącego o wydatkach poniesionych z dotacji do 31 lipca nie odpowiada znaczeniu normatywnemu pojęcia rozliczenia dotacji wynikającego z art. 131 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Dotacja dla szkoły lub placówki z art. 80 lub 90 ustawy o systemie oświaty jest dotacją roczną. Stąd rozliczenie jej wykorzystania oznacza dostarczenie organowi danych (określonych przez Radę) o wydatkach poniesionych przez beneficjenta w całym roku kalendarzowym oraz na zwrocie dotacji nadpłaconej lub dopłacie do kwoty otrzymanej.
- Powyższe nieprawidłowości naruszające art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty Kolegium Izby uznało za nieistotne naruszenia prawa.

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 (Dz. U. z 2010 r. Nr 17, poz.95).

POUCZENIE

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

Przewodniczący Kolegium Izby:
Janusz Kot