

UCHWAŁA NR KI - 411/115/10

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Krakowie

z dnia 12 maja 2010 r.

znak sprawy: KI-43-048/16/10

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. zm.) w związku z 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. zm.);

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności uchwały NR XLIX/364/10 Rady Miejskiej w Skale z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli i szkół zakładanych i prowadzonych na terenie gminy Skala przez podmioty nie należące do sektora finansów publicznych;

UZASADNIENIE

1. Wymieniona we wstępie uchwała NR XLIX/364/10 Rady Miejskiej w Skale z dnia 30 marca 2010 r. wpłynęła do organu nadzoru w dniu 15 kwietnia 2010 r. - w wyniku jej przesłania przez Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie.

Oceniając legalność uchwały NR XLIX/364/10 Kolegium Izby rozpatrywało zgodność jej unormowań z powołanymi w jej podstawie przepisami art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2579; z późn. zm.). Oceniono również prawidłowość norm ustanowionych uchwałą NR XLIX/364/10 z punktu widzenia ich zgodności z przepisami prawa regulującego dotowanie z budżetów gmin szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego (zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych) - z art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zakres kompetencji rad gmin do stanowienia tej treści uchwał prawa miejscowego, jak uchwała NR XLIX/364/10, wynika z przepisu art. 80 ust. 4 i przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z powołanymi przepisami rzeczą każdej rady gminy jest: (1) uregulować tryb udzielania dotacji z budżetu gminy dla publicznych oraz niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, których dotowanie należy do ustawowych obowiązków gminy; (2) uregulować tryb rozliczania udzielonych dotacji; (3) ustalić tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez beneficjentów. Ponadto powołane przepisy wymagają od każdej 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 rozliczania dotacji, określiła sposób i termin rozliczenia dotacji.

W wyniku dokonanych ocen, Kolegium Izby stwierdziło, że uchwała NR XLIX/364/10 zawiera liczne uchybienia ww. przepisom, co uzasadnia wszczęcie postępowania celem jej wyeliminowania z obiegu prawnego - w całości, 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. zm.).

2. Odnosząc się do zakresu ustaleń z uchwały NR XLIX/364/10, jako całości – Kolegium Izby stwierdza, że jej treść jest niekompletna.

2.1.) W uchwale NR XLIX/364/10 nie ustalono obowiązujących w Gminie stawek dotacji (wg. ustawy: "mierników procentowych") stosowanych przy obliczaniu kwoty dotacji na ucznia dotowanego przedszkola lub szkoły podstawowej objętego wczesnym wspomaganie rozwoju - z art. 80 ust. 2c. w zw. z art. 80 ust. 4 oraz z art. 90 ust. 1 a. w zw. z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. (Braki dotyczą zapisów o podstawach i stawkach dotacji z § 2, § 3, § 4 i § 6 uchwały).

2.2.) W uchwale NR XLIX/364/10, przy regulowaniu stawek dotacji udzielanej na ucznia uczęszczającego do innej (niż przedszkola) publicznej lub niepublicznej formy wychowania przedszkolnego, nie ustalono stawek stosowanych w Gminie do obliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego. Do określenia dwóch ww. stawek Rada Miejska jest zobowiązana przepisem art. 80 ust. 2d w zw. z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 2d. w zw. z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. (Braki dotyczą zapisów § 7 i § 8).

2.3.) Braki w regulacji uchwały NR XLIX/364/10 dają się również dostrzec, gdy idzie o nieokreślenie trybu rozliczania dotacji rocznej, ze względu na nieustalenie przez Radę Miejską "zakresu danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu

wykorzystania dotacji" - wymaganych od tego rodzaju uchwał w przepisach art. 80 ust. 4 w zw. z art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d w zw. z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W dotyczących rozliczania dotacji, ustaleniach § 9 ust. 10-12 i w załączniku nr 3, przewidziano jedynie obowiązek podawania danych o "ilości uczniów", o "kwocie przekazanej dotacji" i o "kwocie dotacji wykorzystanej". Powyższe informacje, w tym informacja ogólna o "kwocie wykorzystanej dotacji", nie są – w ocenie Kolegium Izby - danymi dostatecznymi do rozliczenia wykorzystania dotacji podmiotowej na wydatki określone przepisami art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

2.4.) W uchwale NR XLIX/364/10 nie uregulowano "trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji" - co jest wymagane od tego rodzaju uchwał przepisami art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Brak regulacji trybu kontroli pozbawia Burmistrza możliwości przeprowadzania kontroli dotowanych podmiotów - przewidzianej ogólnymi przepisami art. 80 ust. 3e-3g i art. 90 ust. 3e-3g ustawy o systemie oświaty.

3. W uchwale NR XLIX/364/10, Kolegium Izby stwierdziło również treści nie związane z materią spraw z zakresu ustalania, przekazywania i rozliczania dotacji z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 2 ust. 2, § 3 lit. b.\, § 4 ust. 2, § 7 ust. 2 i w § 8 ust. 2 uchwały przewidziano regulację dotyczącą zwrotu kwoty dotacji do budżetu Miasta i Gminy Skała od gminy, z terenu której uczeń uczęszcza do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego - dotowanych przez Miasto i Gminę Skała. Określone w uchwale zasady naliczania kwoty zwrotu są zbędne i zarazem nie w pełni kompletne z punktu widzenia zasad z art. 80 ust. 2d oraz art. 90 ust. 2c i 2e ustawy o systemie oświaty.

4. W treści niektórych zapisów uchwały NR XLIX/364/10, Kolegium Izby dopatrzyło się również naruszeń prawa polegających na wykroczeniu poza delegacje ustawowe do stanowienia uchwał z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz sprzeczności z dotyczącymi tych dotacji odpowiednimi przepisami art. 80 i 90 tej ustawy.

4.1.) Ustalając stawkę dotacji dla innych niż przedszkola niepublicznych form wychowania przedszkolnego - w zapisie § 7 ust. 1 uchwały NR XLIX/364/10 - Rada Miejska przyjęła stawkę (miernik procentowy) odnoszoną do podstawy określonej (w tymże § 7 ust. 1) w sposób odbiegającej od dyspozycji art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Podstawa bazowa z uchwały odsyła do "wydatków bieżących budżetu przewidzianych na przedszkola prowadzone przez Gminę", podczas gdy art. 80 ust. 2b ustawy, jako podstawę traktuje inny rodzaj danych, jakimi są "wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach prowadzonych przez gminę". Powyższe treści

§ 7 uchylają dyspozycji art. 80 ust. 2b, którą Rada Miejska winna była uwzględnić z mocy art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

4.2.) Poprzez postanowienia § 9 pkt 1 i 3 uchwały NR XLIX/364/10, przy okazji regulacji danych dla wniosku o dotację roczną, Rada Miejska wprowadziła nie przewidzianą w ustawie normę, mocą której wypłatę dotacji rocznej dla publicznej szkoły, publicznego przedszkola i innej publicznej formy wychowania przedszkolnego - uzależniono od terminowego złożenia (do dnia 30 września roku poprzedniego) wniosku z danymi z § 9 pkt 1 i załącznika nr 1. Nie kwestionując samego zakresu danych takiego wniosku, Kolegium Izby stwierdza, że jednostki publiczne z art. 80 ustawy o systemie oświaty, w odróżnieniu od jednostek niepublicznych z art. 90 tej ustawy, nabywają prawo do otrzymywania dotacji z momentem rozpoczęcia prowadzenia działalności. Nawet gdyby ją rozpoczynały, jak np. prowadzenie przedszkola publicznego, w trakcie roku budżetowego, dotacja należy się z mocy samej ustawy. Z tych powodów, regulując "dane wniosku o dotację", w odniesieniu do jednostek publicznych z art. 80 ustawy, Rada Miejska nie była uprawniona do wprowadzenia tzw. "terminu zawitego" do składania wniosku o dotację przez publiczne szkoły, przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego. W tej części zapisy § 9 ust. 1 i 3 uchwały NR XLIX/364/10 zostały wydane przez Radę Miejską z wykroczeniem poza delegację ustawową z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zapisy te pozostają zarazem w sprzeczności z ustawową konstrukcją prawa do otrzymywania dotacji, które jednostka publiczna, z art. 80 w zw. z art. 58 ustawy, nabywa z momentem rozpoczęcia działalności w zakresie kształcenia, wychowania i opieki.

4.3.) W zapisie § 9 pkt 8 i 9 uchwały NR XLIX/364/10 - Rada Miejska zawarła normę, według której nieprzekazanie miesięcznej informacji o ilości uczniów (z § 9 pkt 7) stanowi podstawę do wstrzymania przez Burmistrza wypłaty transz miesięcznych dotacji rocznej, które wznawia się po złożeniu zaległej informacji. Odnosząc się do dyspozycji § 9 pkt 8 i 9 Kolegium Izby stwierdza, że zawarta w niej regulacja odnośnie trybu przekazywania transz dotacji, w której przewidziano wstrzymanie wypłat z powodu nieprzekazania informacji o ilości uczniów, ogranicza ustawowe prawo podmiotowe beneficjenta do otrzymywania dotacji rocznej w postaci comiesięcznych transz dotacji. W powyższym osądzie, Kolegium kierowało się ukształtowaną w sądownictwie administracyjnym linią orzecniczą powołaną w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 14 grudnia 2009 r. (sygn.akt: II SA/Ke 665/09) i we wskazanych tam wyrokach WSA w Poznaniu z dnia 15.02.2008r. (sygn.akt: I SA/Po 151/07) i WSA w Krakowie z dnia 10.11.2009 r. (sygn.akt: I SA/Kr 1354/08). Z powołanych orzeczeń wynika, że podstawą ograniczenia ustawowego prawa do dotacji wypłacanej w comiesięcznych transzach może być tylko przepis ustawowy. Brak przepisu ustawowego

uzależniającego wypłatę transzy dotacji od przekazania informacji miesięcznej o ilości uczniów - wprowadzoną normę prawa miejscowego z § 9 pkt 8 i 9 czyni sprzeczną z przewidującą prawo do otrzymywania dotacji dyspozycją z art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty.

4.4.) Wyrazem naruszenia prawa do otrzymywania dotacji, wynikającego z art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, jest także dyspozycja § 9 pkt 14 uchwały NR XLIX/364/10. Zgodnie z § 9 ust. 14 (cyt.): "Kwota nadpłaconej dotacji zaliczana będzie w poczet dotacji udzielanej w roku, w którym dokonano rozliczenia dotacji.". Zdaniem Kolegium Izby, nadpłata dotacji rocznej zobowiązuje beneficjenta do jej zwrotu. Natomiast dla jej potrącenia z dotacji roku bieżącego Burmistrz musiałby dysponować "zgodą" ze strony beneficjenta na taki sposób dokonania zwrotu nadpłaty.

4.5.) Poprzez zapis § 10 ust. 1 uchwały NR XLIX/364/10 Rada Miejska wprowadziła normę ustalającą podstawę dotacji dla przedszkoli niepublicznych (549,71 zł miesięcznie), jako kwotę wydatków bieżących budżetu 2010. Podobnie w § 10 ust. 2 ustalono podstawę dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych i niepublicznych gimnazjów (729,11 zł miesięcznie), jako kwotę wydatków bieżących budżetu 2010 roku. Powyższe dyspozycje wykraczają poza delegację ustawową z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i wyłączają kompetencje ustawowe Burmistrza właściwego do ustalania kwoty dotacji należnej dla konkretnej szkoły i przedszkola. Ponadto zapisy te pozostają w sprzeczności z ustawowymi zasadami ustalania kwoty dotacji z art. 90 ust. 2b i 3 ustawy o systemie oświaty.

Według art. 90 ust. 2b ustawy, dotacja roczna naliczana na każdego ucznia niepublicznego przedszkola uzależniona jest od (cyt.): "wydatków bieżących ustalonych w budżecie gminy, ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia". Przyjęcie sztywnej kwoty, jak w § 10 ust. 1 uchwały NR XLIX/364/10, uniemożliwiłoby jej prawidłowe wyliczenie w przypadku śródrocznych zmian budżetu, zmian ilości uczniów przedszkoli gminnych. Uniemożliwia to również zrewaloryzowanie kwoty dotacji do ostatecznych wydatków poniesionych w przedszkolach gminnych na koniec roku kalendarzowego.

Tak samo nieprawidłowe jest przyjęcie sztywnej podstawy dotacji w § 10 ust. 2 dla szkół z art. 90 ust. 3 ustawy, którym na każdego ucznia należy się dotacja uzależniona od podstawy stanowiącej (cyt.): "ustalone w budżecie gminy wydatki bieżące ponoszone w szkołach gminnych tego samego typu i rodzaju (co szkoła dotowana) w przeliczeniu na ucznia".

5. Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje na nieprawidłowości w oznaczeniu i systematyzacji przepisów uchwały NR XLIX/364/10, które stanowią uchybienia zasadom legislacji aktów prawa miejscowego z § 54-56, § 57 ust. 2 i 3 oraz § 124 i § 132 w związku z § 142 i 143 załącznika nr 1 do rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz.908).

5.1.) W obrębie § 2, § 4, § 7, § 8 i § 10 tekstu uchwały NR XLIX/364/10, jednostki redakcyjne typu "ustęp" oznacza się cyfrą z nawiasem, zamiast cyfrą z kropką.

5.2.) Dla treści § 3 zbędnie zastosowano dodatkowe oznaczenie-wyodrębnienie cyfrowe "1)", pomimo że zapis zawiera tylko jedno zdanie i (po dwukropku) dwa wyliczenia typu punkty. Ponadto przy ich oznaczaniu nieprawidłowo posłużono się jednostkami typu: litery, zamiast zastosować oznaczenia cyframi rzymskimi typu punkt (z nawiasem).

5.3.) Zapis § 1 zawiera dwa punkty z dodatkowymi jednostkami redakcyjnymi typu: "litery". Tymczasem w zapisach § 2, § 3, § 4 ust. 1, § 5 § 6, § 7 ust. 1, § 8, § 9 pkt 1, 2 i 6, przy formułowaniu odesłań do odpowiednich fragmentów § 1, jego jednostki redakcyjne typu "punkty" nieściśle nazwano ustępami, a "litery" - punktami.

5.4.) Przy redagowaniu uchwały w zakresie tekstu § 9, dla zamieszczonych w nim samodzielnych unormowań dotyczących trybu udzielania i rozliczania dotacji, po zdaniu wstępnym (i dwukropku) niewłaściwie oznaczono jego jednostki redakcyjne jako "punkty", zamiast posłużyć się dla nich, jako samodzielnych zdań - ustępami. Odesłania do wcześniejszej jednostki redakcyjnej "§ 9" zastosowane w jego pkt 3, 8, 9, 11 i 12 nazywa się nieściśle "ustępami § 9", pomimo że w kwestionowanym tekście uchwały NR XLIX/364/10 są one "punktami" w obrębie zdania wstępnego § 9 zakończonego dwukropkiem.

5.5.) Zapis § 9 w zakresie danych niezbędnych dla ustalenia dotacji, jej miesięcznego naliczania i rocznego rozliczania - odsyła jedynie do załącznika nr 1 i 3. Tymczasem uchwale NR XLIX/364/10 towarzyszy również podpisany przez Przewodniczącego Rady załącznik nr 2 dotyczący informacji o miesięcznej ilości uczniów. Do ww. załącznika nie odwołano się w żadnym z zapisów ww. uchwały. Prawdopodobnie powinien być odsyłać do niego zapis § 9 pkt 6, który w treści literalnej odsyła do załącznika nr 3 (tak samo, jak dotyczący rozliczenia dotacji rocznej zapis § 9 pkt 10).

Mając na względzie skalę stwierdzonych braków i uchybień prawnych uchwały NR XLIX/364/10 - Kolegium Izby uznało, że uchwała ta, ze względu na kwestionowane zapisy o ustalaniu i przekazywaniu dotacji oraz niekompletne zapisy dotyczące rozliczenia i kontroli wykorzystania dotacji, powinna zostać wyeliminowana w całości z obrotu prawnego. Stąd po uprzednim wszczęciu

postępowania o stwierdzenie nieważności i powiadomieniu Władz Gminy – orzeczono, jak w sentencji.

W związku z przepisem 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) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczące aktu prawa miejscowego podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego.

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje możliwość wniesienia skargi 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