

UCHWAŁA NR KI - 411/41/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Krakowie
z dnia 10 lutego 2010 r.
znak sprawy: KI-43-155/9/10

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr XXVIII/315/2009 Rady Miejskiej w Makowie Podhalańskim z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Maków Podhalański przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XXVIII/315/2009 Rady Miejskiej w Makowie Podhalańskim z dnia 9 grudnia 2009 r. w sprawie: trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz ustalenia stawek dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Maków Podhalański przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 28 stycznia 2010 r.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Makowie Podhalańskim, powołała się na przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i 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.).

Badając zgodność z prawem uchwały Nr XXVIII/315/2009 Kolegium dokonało oceny jej ustaleń z prawem normującym zakres kompetencji Rady Miejskiej 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 Miejska 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 Miejskiej w Makowie Podhalańskim do stanowienia tej treści uchwał prawa miejscowego, jak uchwała Nr XXVIII/315/2009, wynika z przepisów art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z powołanymi przepisami, rzeczą Rady Miejskiej jest: (1) uregulować tryb udzielania dotacji podmiotowych z budżetu gminy dla szkół i placówek, których dotowanie należy do obowiązków Gminy Maków Podhalański; (2) uregulować tryb rozliczania udzielanych dotacji; (3) ustalić tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez beneficjentów. Ponadto powołane przepisy wymagają od Rady Miejskiej, 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 § 1 ust. 5 uchwały, Rada Miejska w Makowie Podhalańskim ustalając konsekwencje wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, odwołała się do odpowiednich uregulowań zawartych w art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zmian.), a odnoszących się do wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu. Ponadto wskazany przepis utracił moc z dniem 31 grudnia 2009 roku.

2. W § 2 uchwały, Rada Miejska ustaliła, iż warunkiem udzielenia dotacji z budżetu Gminy Maków Podhalański jest złożenie zarówno przez publiczne jak i niepubliczne jednostki oświaty wniosku stanowiącego załącznik Nr 2 do uchwały – w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Rada Miejska wskazała ponadto, iż do przedmiotowego wniosku należy dołączyć imienną liczbę uczniów uczęszczających do jednostki oświatowej. Kolegium Izby stwierdza, iż wymóg złożenia wniosku o dotację nie odnosi się do wszystkich szkół i placówek publicznych z art. 80 ustawy o systemie oświaty. Zarówno w art. 80 jak i w art. 90 powołanej ustawy, ustawodawca posługuje się pojęciem „planowanej liczby uczniów” (dzieci lub wychowanków), stąd bezpodstawnym jest żądanie załączania do wniosków o dotację imiennej listy uczniów danej jednostki oświatowej.

3. W § 3 ust. 1 uchwały, Rada Miejska w Makowie Podhalańskim ograniczyła możliwość otrzymywania dotacji przez niepubliczne przedszkola, wyłącznie do „uczniów zamieszkałych na stałe na terenie gminy Maków Podhalański”, co pozostaje w sprzeczności z uregulowaniami art. 90 ustawy o systemie oświaty.

4. W § 3 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Makowie Podhalańskim, zawarła postanowienia w zakresie wzajemnych rozliczeń z gminami, na których terenie zamieszkują dzieci uczęszczające do niepublicznych przedszkoli lub do niepublicznej formy wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Maków Podhalański, czym wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

5. W § 4 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Makowie Podhalańskim ustaliła, iż dotacje dla szkół publicznych i niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Maków Podhalański. Powyższe uregulowanie (w zakresie szkół publicznych) pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, iż szkoły publiczne otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

6. W § 5 ust. 3 uchwały, Rada Miejska w Makowie Podhalańskim ograniczyła możliwość otrzymywania dotacji przez jednostki oświatowe do wysokości liczby uczniów uwzględnionej we wniosku o udzielenie dotacji, składanym do dnia 30 września roku poprzedzającego rok przyznania dotacji, co pozostaje w sprzeczności z uregulowaniami art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty.

7. W § 6 ust. 3 uchwały, Rada Miejska w Makowie Podhalańskim postanowiła, iż w przypadku niezłożenia przez podmiot prowadzący niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub szkołę informacji o aktualnej liczbie uczniów według stanu na dziesiąty dzień każdego miesiąca, Burmistrz Makowa Podhalańskiego wstrzymuje przekazanie dotacji. Zdaniem Kolegium ustanowienie powyższej normy wykracza poza kompetencje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a zarazem koliduje z ustawowo przewidzianym prawem do otrzymywania rocznej dotacji, wypłacanej beneficjentom co miesiąc na zasadach z art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c tej ustawy. W powyższym osądzie Kolegium Izby opiera się na poglądach prawnych z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r. (sygn.akt: I SA/Kr 1106/08), które pozostają aktualne także w zakresie udzielania dotacji z budżetów gmin. Zdaniem Sądu: „...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, składanym do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji (art. 90 ust. 2a, 2b, 2d, 3, 3a cyt. ustawy). Jeśli się okaże, że dotacja została przyznana w nadmiernej wysokości, gdyż faktyczna ilość uczniów będzie mniejsza niż przyjęta przez organ, to wówczas - jak to podkreślono wyżej - podmiot dotowany będzie zobowiązany do jej zwrotu na podstawie art. 145 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.). Przy braku dobrowolnego zwrotu pobranej w nadmiernej wysokości dotacji kwestia ta zostanie rozwiązana w formie decyzyjnej (art. 190 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że w takiej sytuacji decyzję w sprawie zwrotu dotacji wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa). W sytuacji niedopłaty natomiast podmiot dotowany będzie miał roszczenie o wypłatę dotacji w należnej wysokości.”. Dotacja podmiotowa dla szkoły lub placówki z art. 80 lub 90 ustawy jest dotacją roczną. Stąd rozliczenie jej wykorzystania oznacza obowiązek dostarczenia określonych przez radę gminy (Radę Miejską) danych o wydatkach, które beneficjent ponosi w ciągu całego roku kalendarzowego. Na rozliczenie się z dotacji przez beneficjenta składa się również zwrot dotacji nadpłaconej lub dopłata do kwoty dotacji otrzymanej. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że dotacje z art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty są dotacjami rocznymi. Dlatego ich rozliczenie może dotyczyć kwoty dotacji, jako całości. Stąd dane o faktycznej ilości uczniów za każdy miesiąc roku kalendarzowego, w odróżnieniu od danych za cały rok, nie są danymi dla jej rozliczenia.

8. W § 7 ust. 2 uchwały, Rada Miejska postanowiła, iż wraz z rozliczeniem dotacji zobowiązany podmiot winien przedłożyć kserokopie list obecności uczniów oraz kserokopie dowodów potwierdzających poniesione wydatki. W ocenie Kolegium Izby żądanie przy rozliczeniu dotacji kserokopii list obecności uczniów oraz kserokopii dowodów potwierdzających poniesione wydatki, wykracza poza zakres delegacji ustawowej z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, gdzie ustawodawca w zakresie rozliczenia dotacji upoważnił rady gmin (Radę Miejską) do ustalenia „zakresu danych” które powinny być zawarte w rozliczeniu dotacji.

9. W Załącznikach Nr 3 i 4 do uchwały, zawierających formularz informacji o miesięcznej liczbie uczniów oraz wzór rozliczenia dotacji, zamieszczono oświadczenie o treści (cyt): „Świadomy odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego za podawanie nieprawdy potwierdzam zgodność danych zawartych we wniosku ze stanem faktycznym”. Treść powyższego oświadczenia jest nieprawidłowa. Art. 233 kodeksu karnego dotyczy bowiem odpowiedzialności za składane zeznania mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy. Oświadczenie o którym mowa, dotyczy informacji związanych z udzielaniem dotacji, na podstawie uchwały Rady Miejskiej, a nie ustawy.

Z tych przyczyn, po uprzednim wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności i powiadomieniu Gminy o kolejnym posiedzeniu Kolegium w sprawie przedmiotowej uchwały – postanowiono orzec jak w sentencji.

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 2007 r. Nr 68, poz. 449 z późn. zmian.).

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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium:
Mateusz Winiarz