



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 12 lipca 2012 r.

Poz. 3320

UCHWAŁA NR KI 411/148/12 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KRAKOWIE

z dnia 4 lipca 2012 r.

w sprawie o stwierdzeniu nieważności uchwały NR XXI/223/2012* Rady Miejskiej w Kętach z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Kęty oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

znak sprawy: KI-43-139/49/12

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.) 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. zm.)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności uchwały NR XXI/223/2012 Rady Miejskiej w Kętach z dnia 25 maja 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Kęty oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

UZASADNIENIE

1. Uchwała NR XXI/223/2012 Rady Miejskiej w Kętach z dnia 25 maja 2012 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie Zespół Zamiejscowy w Oświęcimiu w dniu 5 czerwca 2012 roku. Uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 25 czerwca 2012 r. pod pozycją: 2935. Uchwałą tą Rada Miejska w Kętach, działając na podstawie art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. 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 tryb udzielania i rozliczania dotacji, a także ustaliła tryb i zakres kontroli dla zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Kęty:

- przedszkoli, szkół i innych placówek publicznych zakładanych i prowadzonych przez podmioty inne niż ministrowie i jednostki samorządu terytorialnego;

- niepublicznych przedszkoli, w tym specjalnych, szkół podstawowych i gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych.

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem Uchwały NR XXI/223/2012 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem normującym zakres kompetencji rady gminy do stanowienia tej treści uchwał z mocy powołanych w podstawie prawnej przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Oceniono również prawidłowość norm ustanowionych przedmiotową uchwałą z punktu widzenia ich zgodności z przepisami

* Uchwała ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Małop. poz. 2935 z dnia 25 czerwca 2012 r.

prawa regulującego sprawy dotowania z budżetu gminy przedszkoli, szkół i placówek z art. 80 i art. 90 wyżej powołanej ustawy. W związku z powyższym, badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby zwróciło uwagę na następujące nieprawidłowości:

2. W § 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 oraz ust. 2 uchwały Rada Miejska w Kętach ustaliła podstawę dotacji w odniesieniu do dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 2b, art. 90 ust. 2b i art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty. Powtarzając, w ślad za ww. przepisami ustawowymi konstrukcję podstawy dotacji na ucznia niepełnosprawnego, Rada Miejska nie określiła obowiązujących w Gminie stawek (wskaźników procentowych). Rada Miejska wskazała, że dotacja ta przysługuje „w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kęty”. Powyższym zapisem Rada Miejska w Kętach nie określiła stawki dotacji, wskazując jedynie jej dolną granicę, jak wynikająca z art. 80 ust. 2b, art. 90 ust. 2b i art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, na mocy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy jest jednoznaczne wskazanie stawki dotacji w wartości nie niższej niż wynika to z ustawy oraz w zależności od możliwości finansowych danej jednostki (górną granicę dotacji). Cytowany powyżej zapis dokonany przez Radę Miejską w Kętach w § 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6, powoduje, że określenie stawki dotacji pozostawiono de facto w kompetencji organu wykonawczego, czego przepisy prawa nie przewidują. Tym samym naruszono art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Podobna nieprawidłowość dotyczy zapisu w § 3 ust. 2 badanej uchwały w odniesieniu do dotacji, o której mowa w art. 80 ust. 2 ustawy, gdzie również nie określono stawki dotacji na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego.

3. W § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Kętach postanowiła, że informacja o której mowa w ust. 1 (rzeczywista liczba uczniów zapisanych do placówki) powinna zostać złożona do Urzędu w terminie do 5 - go dnia danego miesiąca, według stanu na pierwszy dzień danego miesiąca, którego dotyczy. Złożenie takiej informacji przez uprawnionego do dotacji stanowi - w myśl § 5 ust. 1 uchwały - warunek uruchomienia w danym miesiącu transzy dotacji. W następnych zapisach uchwały, Rada Miejska w Kętach przewidywała możliwość składania korekty powyższej informacji zwiększającej lub zmniejszającej liczbę uczniów. Rada Miejska w Kętach wprowadziła uregulowanie inne niż wynikające z ustawy o systemie oświaty, od którego spełnienia uzależniła otrzymanie transzy dotacji. Tymczasem jedynym kryterium udzielenia dotacji jest liczba uczniów danej jednostki. Liczbę tę ustala się w oparciu o dane o planowanej liczbie uczniów wynikające z wniosku o udzielenie dotacji, składanym do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Czyli można powiedzieć, że są to dane szacunkowe („planowana liczba uczniów”). Oczywiście dotacje te przysługują w wysokości odpowiadającej faktycznej, rzeczywistej liczbie uczniów, ale jest to już kwestia do rozważenia na etapie rozliczenia dotacji, a nie jej przyznania. W każdym razie złożenie comiesięcznej informacji o liczbie uczniów nie może być warunkiem uruchomienia kolejnej transzy dotacji. W konsekwencji stwierdzić należy, że wprowadzenie obowiązku złożenia informacji z § 5 ust. 2 badanej uchwały, jako warunku uruchomienia transzy dotacji przekracza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, określonego w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Takie ograniczenie musiałoby wynikać wprost z przepisów prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych wprowadzenie ograniczenia w zakresie przekazywania comiesięcznych transz dotacji nie ma umocowania prawnego w przepisach art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. (np. Wyrok NSA z dnia 22.03.2012 r. – II GSK 204/11). Wady uchwały Nr XXI/223/2012 zostały wskazane w uchwale Kolegium Izby NR KI-411/139/12 z dnia 20 czerwca 2012 r., którą przekazano organom Gminy Kęty. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Radę Miejską w Kętach o terminie ponownego rozpatrywania sprawy oraz o możliwości uczestniczenia upoważnionych jej przedstawicieli w posiedzeniu Kolegium.

4. W odpowiedzi na powyższe, w dniu 2 lipca 2012 r. wpłynęło do tut. Izby pismo Burmistrza Gminy Kęty (znak: IS.443.1.9.2012) zawierające wyjaśnienia i wnioski w przedmiotowej sprawie stwierdzenia nieważności uchwały NR XXI/223/2012. Z treści pisma wynika, że Burmistrz Gminy Kęty nie zgadza się z zarzutem, że rzeczą Rady Miejskiej w Kętach było wyraźne określenie w uchwale NR XXI/223/2012 stawek (współczynników procentowych) dla dotacji należnej na ucznia niepełnosprawnego. Jego zdaniem, Rada Miejska w § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały NR XXI/223/2012 ustaliła stawkę dotacji na poziomie równym 50 % wydatków bieżących zastrzegając jednocześnie, iż w przypadku uczniów niepełnosprawnych stawka ta nie może być niższa niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kęty. Nie oznacza to w opinii Burmistrza, aby określenie stawki pozostawało w kompetencji organu wykonawczego. Burmistrz

Gminy Kęty podnosi, że: „przyjęta przez Radę Miejską w Kętach konstrukcja zakłada, iż w każdym przypadku stawka jest równa 50% wydatków bieżących. Natomiast jeżeli kwota 50% wydatków bieżących jest niższa od kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kęty stawka dotacji będzie równa tejże kwocie. Gdyby zaś kwota 50% wydatków bieżących była wyższa od kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kęty – stawka będzie zawsze równa 50% wydatków bieżących. Wprowadzona przez Radę Miejską konstrukcja miała zagwarantować zgodność z przepisem art. 80 ust. 2b, z którego wynika analogiczne założenie. Identyczne rozwiązania i konsekwencje dotyczą zapisów zastosowanych w § 3 ust. 1 pkt 5 i 6”. Zdaniem Burmistrza Gminy, przepisy art. 80 ust. 2b, art. 90 ust. 2b i art. 90 ust. 2d nie przewidują konieczności ustalania odrębnych stawek dotacji dla uczniów i dla uczniów niepełnosprawnych. W jego opinii przepisy powyższe określają wyłącznie, iż stawka powinna odnosić się do kwoty wydatków bieżących, a równocześnie w przypadku uczniów niepełnosprawnych wprowadzony został mechanizm, gwarantujący odniesienie do kwot wynikających ze środków przekazywanych gminie w drodze subwencji. Podsumowując Burmistrz Gminy Kęty podkreślił, że Rada Miejska w Kętach jednoznacznie określiła w swych regulacjach stawki wydatków bieżących w odniesieniu do:

- dotacji, o której mowa w art. 80 ust. 2b ustawy (50 % wydatków bieżących),
- dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 2b ustawy (75 % wydatków bieżących),
- dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 2d ustawy (40 % wydatków bieżących).

Jednocześnie, w żadnym wypadku - jak to podnosi Burmistrz Gminy – kwota na ucznia niepełnosprawnego nie może być niższa niż kwota przewidziana subwencją. Tym samym w przypadku uczniów niepełnosprawnych jest to albo kwota równa kwocie wynikającej z subwencji, albo równa odpowiednio 50%, 75%, 40 % wydatków bieżących, o ile przekraczają one kwoty przewidziane subwencją dla Gminy Kęty. Analogiczne rozważania należy poczynić zdaniem Burmistrza w odniesieniu do regulacji zawartej w § 3 ust. 2, a odnoszącej się do dotacji, o której mowa w art. 80 ust. 2 ustawy. Odnosząc się do powyższego, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie zauważa, iż zaprezentowane powyżej podejście Burmistrza Gminy Kęty nie jest właściwe, ponieważ inną kwestią prawną jest podstawa dotacji na ucznia a inną jest kwestia podstawy dotacji na ucznia niepełnosprawnego. Kolegium Izby nie kwestionuje uregulowania w uchwale podstaw dotacji na ucznia innego niż uczeń niepełnosprawny, ale kwestionuje nieuregulowanie w uchwale NR XXI/223/2012 stawek dotacji na ucznia niepełnosprawnego. Zapisy § 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 uchwały „powtarzając” podstawy dotacji z przepisów ustawy nie dookreślają konkretnych współczynników procentowych, jakie będą obowiązywać w Gminie Kęty. Natomiast w zakresie dotacji oraz w § 3 ust. 2 uchwała odsyła do podstawy ustawowej z art. 80 ust. 2 (publiczne przedszkola), a co za tym idzie również nie reguluje wysokości współczynnika procentowego dotacji na niepełnosprawnego ucznia przedszkola publicznego. W ocenie Kolegium Izby, zadaniem Rady Miejskiej w Kętach było określenie w sposób jednoznaczny i nie budzący żadnych wątpliwości stawki dotacji na niepełnosprawnego ucznia przedszkola (art. 80 ust. 2 w zw. z § 3 ust. 2), niepełnosprawnego ucznia publicznej formy wychowania przedszkolnego (art. 80 ust. 2b w zw. z § 3 ust. 1 pkt 1) oraz niepełnosprawnego ucznia niepublicznego przedszkola (art. 90 ust. 2b w zw. z § 3 ust. 1 pkt 5) i na niepełnosprawnego ucznia niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego (art. 90 ust. 2d w zw. z art. 3 § 1 pkt 6). Określanie stawki dotacji (współczynnika procentowego) orzecznictwo sądów administracyjnych uznaje za ustalenie niezbędne dla każdej uchwały z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty (postanowienie NSA z dnia 14.01.2008 r. – sygn. akt: II GSP 7/08; Ich nieokreślenie traktuje jako istotne wady skutkujące nieważnością uchwał z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty (wyrok WSA w Opolu z dnia 11.12.2009 r. – sygn. akt: I SA/Op 475/09). Mając na uwadze wskazane powyżej wady istotnego naruszenia prawa, w tym brak określenia stawek dotacji dla uczniów niepełnosprawnych i skutki prawne takiego braku, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie za zasadne uznało wyeliminowanie uchwały NR XXI/223/2012 z obrotu prawnego – w całości i z tego powodu po ponownym przeanalizowaniu sprawy, postanowiło - orzec jak w sentencji niniejszej uchwały.

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. zm.).

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