



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

---

Kraków, dnia 16 listopada 2012 r.

Poz. 6114

**UCHWAŁA NR KI-411/202/12**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**

**w Krakowie**

**z dnia 7 listopada 2012 r.**

**znak sprawy: KI-43-190/55/12**

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. zmian.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113) **orzeka o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr XVIII/142/2012\* Rady Gminy Brzeźnica z dnia 26 września 2012 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych dla przedszkoli i szkół publicznych oraz niepublicznych przedszkoli i szkół prowadzonych na terenie Gminy Brzeźnica przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Brzeźnica w części dotyczącej: § 3 ust. 1 pkt 1 oraz 6 i ust. 2, § 5 ust. 5 i 6, § 6 ust. 3 i 6.**

### UZASADNIENIE

Uchwała Nr XVIII/142/2012 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 26 września 2012 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 12 października 2012 roku.

Uchwała została podjęta na podstawie przepisów art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. 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.). W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr XVIII/142/2012 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 prawa regulującego sprawę dotowania z budżetu gminy przedszkoli, szkół i placówek z art. 80 i art. 90 wyżej powołanej ustawy. Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby zwróciło uwagę na następujące nieprawidłowości:

1. W § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy Brzeźnica postanowiła: „dla publicznych szkół, o których mowa w § 1 ust. 2 lit. b uchwały dotacja przysługuje na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidywanym na jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez organ dotujący, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego uczęszczającego do szkół publicznych, stawka dotacji jest równa kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części subwencji oświatowej ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”. Zdaniem Kolegium Izby zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym szkoły, o których mowa w ust. 1, 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

---

\* Uchwała ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego poz. 4831 z dnia 2 października 2012 r.

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. Zatem ustawodawca nie określił w przypadku szkół publicznych, odrębnej podstawy dotacji dla uczniów niepełnosprawnych, zaznaczając jedynie, iż stawka dotacji na ucznia określona na podstawie wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia nie może być niższa niż kwota przewidziana na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej. W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Brzeźnica nie posiada kompetencji do modyfikowania, określonej przez ustawodawcę, podstawy dotacji, zatem kwestionowany zapis § 3 ust. 1 pkt 1 badanej uchwały stanowi naruszenie art. 80 ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty, a tym samym pozostaje w sprzeczności z art. 94 Konstytucji RP. Odnosząc się do pisma Przewodniczącej Rady Gminy Brzeźnica Nr OBR.007.2.2012 z dnia 5 listopada 2012 r. Kolegium Izby nie podziela argumentów w nim zawartych. W art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty ustawodawca wyraźnie określił podstawę dotacji w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Jedyne zastrzeżenie dotyczące wysokości podstawy obliczania dotacji dotyczy warunku, iż kwota ta nie może być niższa niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej. Zatem w przypadku dotacji z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty ustawodawca nie pozostawił Radzie Gminy swobody do określenia stawki dotacji, gdyż nie określił stawki minimalnej, którą Rada mogłaby dowolnie zwiększyć. Obliczając dotację dla uczniów szkół z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty należy wziąć pod uwagę wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego i jeżeli ich wysokość jest wyższa niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, dotację naliczamy w oparciu o wydatki bieżące. Natomiast w przeciwnym wypadku podstawą obliczenia dotacji będzie kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Z kwestionowanego przez Kolegium Izby § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały wynika, iż Rada Gminy Brzeźnica wbrew zapisom ustawowym określiła wysokość dotacji na ucznia niepełnosprawnego określając jej wysokość jako równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej. W związku z powyższym Kolegium Izby postanowiło zakwestionować § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały jako sprzeczny z art. 80 ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty. Ponadto przywołany w piśmie Przewodniczącej Rady Gminy wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 listopada 2004 r. dotyczył odmiennego stanu faktycznego, gdyż jego przedmiotem były dotacje dla przedszkoli, co do których ustawodawca faktycznie określił w art. 80 ust. 2 jedynie stawkę minimalną, którą Rada mogła zwiększyć.

2. W § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały Rada Gminy Brzeźnica postanowiła, iż dotacja dla szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, o której mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty wynosi 50% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Gminę w przeliczeniu na jednego ucznia. Zdaniem Kolegium Izby zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. Zapis art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, w zakresie przysługiwania dotacji tylko na ucznia, który uczestniczy w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu został dodany przez ustawodawcę w ustawie z dnia 27 lipca 2012 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z dnia 30 sierpnia 2012 r. poz. 979), i wchodzi w życie od dnia 1 stycznia 2013 r. Taki sam termin wejścia w życie Rada Gminy określiła w § 11 dla badanej uchwały Nr XVIII/142/2012. W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy Brzeźnica nie posiada kompetencji do modyfikowania ustawowo określonych podstaw dotacji, zatem kwestionowany zapis § 3 ust. 1 pkt 6 badanej uchwały stanowi naruszenie art. 90 ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty, a tym samym pozostaje w sprzeczności z art. 94 Konstytucji RP.
3. W § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Brzeźnica postanowiła, iż w przypadku braku na terenie Gminy Brzeźnica tego samego typu i rodzaju przedszkola, szkoły podstawą ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola, szkoły danego typu i rodzaju. Zdaniem Kolegium Izby zapis ten wykracza poza kompetencje Rady z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Kwestia dotycząca ustalenia wysokości dotacji w przypadku braku na terenie gminy

tego samego typu i rodzaju przedszkola, szkoły została już przez ustawodawcę uregulowana w art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty. Ponadto dla podmiotów otrzymujących dotacje zgodnie z art. 80 ust. 3 w przypadku braku na terenie Gminy Brzeźnica tego samego typu i rodzaju szkoły podstawą ustalenia wysokości dotacji nie są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę. Odnosząc się do argumentów z pisma Pani Przewodniczącej Rady Gminy Brzeźnica Kolegium Izby podkreśla, iż zgodnie z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty Rada Gminy nie została upoważniona do powtarzania zapisów ustawowych. Ponadto nie w każdym przypadku braku na terenie Gminy Brzeźnica tego samego typu i rodzaju szkoły podstawą ustalenia wysokości dotacji będą wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę, gdyż w przypadku szkół, o których mowa w art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, będzie to kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

4. W § 5 ust. 5 badanej uchwały Rada Gminy Brzeźnica postanowiła określić sposób naliczania dotacji (ustalania ilości uczniów) w miesiącach wakacyjnych, wskazując, iż za przerwę wakacyjną w miesiącach lipcu, sierpniu, bądź w lipcu i sierpniu dotacja przekazywana jest na podstawie informacji o liczbie uczniów z miesiąca czerwca (w przypadku przerwy wakacyjnej w m-cu lipcu bądź w lipcu i sierpniu) lub lipca (w przypadku przerwy wakacyjnej w m-cu sierpniu) z uwzględnieniem uczniów skreślonych z listy uczniów po złożeniu tej informacji. Zdaniem Kolegium Izby zapis ten wykracza poza kompetencje Rady określone w art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4. Zgodnie z tymi przepisami rzeczą Rady było określenie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji. W ocenie Kolegium Izby na podstawie przepisów art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty dotacja przysługuje na każdego ucznia. Jak wynika z § 5 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Brzeźnica określiła, iż dotacja obliczana jest w poszczególnych miesiącach w oparciu o składaną do 15 dnia każdego miesiąca informację o faktycznej liczbie uczniów. Zatem ta informacja składana przez organ prowadzący szkołę bądź placówkę stanowi podstawę naliczania dotacji. W § 5 ust. 6 Rada Gminy postanowiła, iż w przypadku braku przerwy wakacyjnej nie stosuje się zapisów § 5 ust. 5. Z uwagi na wszczęcie postępowania do § 5 ust. 5 badanej uchwały Kolegium Izby postanowiło również wszcząć postępowania do § 5 ust. 6, gdyż jego pozostawienie byłoby bezprzedmiotowe. Odnosząc się do uwag zawartych w piśmie Przewodniczącej Rady Gminy Brzeźnica Kolegium Izby zauważa, iż dotacja zawsze przysługuje na faktyczną liczbę uczniów. Gdyby przyjąć rozwiązanie Gminy Brzeźnica, przyjęte w kwestionowanym § 5 ust. 5, dotyczące naliczania dotacji za miesiące lipiec i sierpień za właściwe, w naliczaniu dotacji za te miesiące zostałby pominięci ci uczniowie/wychowankowie, którzy stali się uczniami/wychowankami danej szkoły czy placówki w miesiącach lipcu i sierpniu. Kwestionowany zapis koryguje bowiem informację z miesiąca czerwca lub lipca tylko o uczniów skreślonych z listy, nie uwzględniając nowych uczniów/wychowanków. Zatem, zdaniem Kolegium Izby tak sporządzona informacja, nie byłaby informacją o faktycznej liczbie uczniów.
5. W § 6 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Brzeźnica postanowiła: „Jeżeli w wyniku weryfikacji, o której mowa w ust. 1 ustalono, że wysokość kwoty udzielonej dotacji była wyższa niż wynikająca z rocznego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych organu dotującego za rok udzielenia dotacji wysokość wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w podmiotach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez organ dotujący nadpłacona kwota dotacji zaliczana jest w poczet dotacji udzielonych w bieżącym roku budżetowym”. Zdaniem Kolegium Izby właściwa kodeksowi cywilnemu instytucja potrącenia nie jest dopuszczalna do zastosowania na gruncie art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) w relacji do stosunków publicznoprawnych pomiędzy dotującym, a beneficjentem dotacji. Zgodnie z tym przepisem dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pobrane w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności pobrania dotacji w nadmiernej wysokości. Jednocześnie w przepisie tym ustawodawca zdefiniował, iż dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. Zwrotowi do budżetu podlega ta część dotacji, która została udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości. Celem zapewnienia zwrotu dotacji gmina powinna wydać decyzję o kwocie dotacji do zwrotu, od której beneficjentowi służy odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego i skarga do sądu administracyjnego. Zapis prawa miejscowego o zaliczeniu dotacji nadpłaconej w roku poprzednim na poczet dotacji należnej na rok kolejny pozostaje w sprzeczności również z tymi przepisami art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty, które określają sposób obliczania należnej dotacji rocznej i obowiązek jej przekazywania na rachunek bankowy

beneficjenta w 12 transzach do końca każdego miesiąca (art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c). Pogląd o nielegalności zaliczania dotacji nadpłaconej w poczet dotacji należnej wyrażony został również przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 12 czerwca 2012 r. (sygn. Akt: I SA/Kr 271/12).

6. W § 6 ust. 6 badanej uchwały Rada Gminy Brzeźnica postanowiła: „Jeżeli w wyniku weryfikacji, o których mowa w ust. 4, ustalono, że wysokość kwoty udzielonej dotacji była wyższa niż wysokość wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w podmiotach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez organ dotujący, organ prowadzący zwraca nadpłaconą kwotę dotacji w ciągu miesiąca od zakończenia ww. weryfikacji na rachunek bankowy wskazany przez organ dotujący”. Zdaniem Kolegium Izby zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, pobrane w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności pobrania dotacji w nadmiernej wysokości. Jednocześnie w przepisie tym ustawodawca zdefiniował, iż dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. W związku z powyższym skoro ustawodawca uregulował kwestię zwrotu dotacji i określił termin jej zwrotu, nie jest dopuszczalne aby Rada Gminy wydłużała ten termin w uchwale prawa miejscowego, podejmowanej na podstawie art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Uznając, że wskazane wyżej nieprawidłowości noszą znamiona istotnego naruszenia prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło jak w sentencji uchwały.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę na następujące nieprawidłowości, które uznało za nieistotne naruszenia prawa:

1. W § 5 ust. 4 uchwały Rada Gminy zobowiązała podmioty prowadzące niepubliczne przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego do dołączania do informacji o comiesięcznej liczbie uczniów imiennego wykazu uczniów z podaniem daty urodzenia, nr PESEL i miejsca zamieszkania. Natomiast w Załączniku Nr 2 do uchwały, stanowiącym informację o liczbie uczniów zobowiązano każdy podmiot otrzymujący dotacje do dołączenia imiennego wykazu uczniów z podaniem daty urodzenia, nr PESEL, miejsca zamieszkania, liczby dni i godzin pobytu ucznia. Powyższe zapisy uchwały pozostają w sprzeczności między sobą i mogą rodzić problemy interpretacyjne w zakresie ich stosowania. Kolegium Izby zwraca również uwagę, iż żądanie w tej informacji danych dotyczących liczby dni i godzin pobytu ucznia nie ma związku z obliczaniem wysokości dotacji, zatem wykracza poza kompetencje Rady z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

2. W § 8 ust. 2 pkt 2 uchwały Rada określiła, iż kontrola obejmuje prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Tym samym zapis ten odnosi się tylko i wyłącznie do podmiotów niepublicznych, podczas gdy badana uchwała dotyczy trybu kontroli zarówno podmiotów publicznych jak i niepublicznych. Ponadto Kolegium Izby zauważa, iż badana uchwała nie reguluje kwestii dotacji dla publicznych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz dla publicznych szkół i przedszkoli prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, o których mowa w art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty, pomimo faktu, iż tytuł oraz podstawa prawna badanej uchwały wskazuje, iż dotyczy ona dotacji dla wszystkich publicznych i niepublicznych przedszkoli i szkół. Z tych powodów Kolegium Izby, po uprzednim wszczęciu postępowania i powiadomieniu Gminy Brzeźnica o możliwości złożenia wyjaśnień, a także po zapoznaniu się z argumentami podniesionymi w piśmie Przewodniczącej Rady Gminy Brzeźnica Nr OBR.007.2.2012 z dnia 5 listopada 2012 r. postanowiło 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 2011 r. Nr 197, poz. 1172).

### 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**