


REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
w POZNANIU

Uchwała Nr 19/1175/2009

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 16 grudnia 2009 roku.

proszę o rozważenie
w tej sprawie



Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

uchwały Nr XXXIII/437/09 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 20 listopada 2009 roku w sprawie udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania dla przedszkoli, szkół i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Gostyń przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrów, z powodu naruszenia przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w części obejmującej postanowienia:

- w § 7 ust. 2,
- w § 9 ust. 3,
- w § 10 pkt 5 wyrażenia „po odliczeniu kosztów wyżywienia”,
- w § 10 pkt 6 wyrażenia „po odliczeniu kosztów wyżywienia”,
- w § 10 pkt 7 wyrażenia „po odliczeniu kosztów wyżywienia”.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXIII/437/09 z dnia 20 listopada 2009 roku doręczoną tut. Izbie w dniu 30 listopada 2009 r. Rady Miejskiej w Gostyniu, powołując się na przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania dla przedszkoli, szkół i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Gostyń przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrów.

Rozpoznając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2009 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W postanowieniach dotyczących trybu rozliczania udzielonej dotacji - w § 7 ust. 2 -- Rada postanowiła co następuje:

Ust. 2 – „Nieprzedłożenie informacji z § 6 pkt 1 lit. a, bądź powzięcie przez Burmistrza Gostynia uzasadnionej informacji o ustaniu prawa przedszkola, szkoły lub formy wychowania przedszkolnego do otrzymania dotacji, stanowi podstawę do wstrzymania wypłaty kolejnych rat dotacji, o czym Burmistrz Gostynia powiadamia niezwłocznie drogą pisemną osobę prowadzącą przedszkole, szkołę lub formę wychowania przedszkolnego z § 1 uchwały. Złożenie zaległej informacji z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. a jest podstawą do przekazania zaległych rat dotacji należnej i wypłaty raty na kolejny miesiąc roku budżetowego”.

Podstawę prawną do udzielania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek oświatowo-wychowawczych stanowią przepisy ustawy o systemie oświaty. Dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego przysługuje na „każdego ucznia pod warunkiem, że podmiot prowadzący przedszkole/szkołę/placówkę oświatową poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”. Zasady przyznawania dotacji zostały określone przez ustawę. Przyznanie dotacji zostało uzależnione od złożenia – w określonym terminie – przez osobę prowadzącą przedszkole/szkołę/placówkę oświatową wniosku o przyznanie dotacji zawierającego informację o planowanej liczbie uczniów. W konsekwencji do uprawnień organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy jedynie ustalenie trybu udzielania i rozliczania dotacji (przy uwzględnieniu podstawy obliczania dotacji i zakresu danych zawartych we wniosku), a więc reguł technicznych przekazania i rozliczenia dotacji.

Z powyższego wynika również, że dotacja przysługuje na każdego ucznia, pod warunkiem, że osoba prowadząca przedszkole/szkołę/placówkę oświatową poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Dotacja przekazywana jest w 12 częściach a rozliczenie następuje z całej dotacji. Ustawodawca nie przewiduje warunku każdorazowo składania wniosku.

Kolegium Izby wskazuje, że dotacje dla jednostek systemu oświaty – przyznawane przez gminę na podstawie 90 ustawy o systemie oświaty – są dotacjami podmiotowymi w rozumieniu art. 106 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, a zatem mają za zadanie dofinansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanego podmiotu. Obowiązkiem gminy jest udzielenie dotacji placówce oświatowej na każdego ucznia. Natomiast zwrot dotacji nienależnej, pobranej w nadmiernej wysokości lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje, w wyniku rozliczenia wykorzystania dotacji, zgodnie z przepisem art. 145 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w postanowieniach dotyczących trybu i zakresu kontroli wykorzystania dotacji - w § 9 ust. 3 – Rada postanowiła, że „zasady przebiegu postępowania kontrolnego dotacji udzie-

lonych z budżetu gminy Gostyń przedszkolom, szkołom i formom wychowania przedszkolnego zakładanym i prowadzonym przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrów określi Burmistrz Gostynia”.

Przepis art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty jednoznacznie określa, że to „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania”. Brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do przekazania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego organowi wykonawczemu uprawnień w tym zakresie.

Ponadto w postanowieniach uchwały dotyczących stawek dotacji w § 10 w pkt. 5, 6 i 7 ustalono następujące stawki dotacji obowiązujące na terenie Gminy Gostyń, tj.

5/ na ucznia objętego publiczną formą wychowania przedszkolnego stawka dotacji wynosi 50% wydatków bieżących po odliczeniu kosztów wyżywienia przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę,

6/ na ucznia objętego niepubliczną formą wychowania przedszkolnego stawka dotacji wynosi 40% wydatków bieżących po odliczeniu kosztów wyżywienia przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę,

7/ na ucznia uczęszczającego do przedszkola niepublicznego stawka wynosi 75% wydatków bieżących po odliczeniu kosztów wyżywienia ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

Jak wskazano powyżej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uprawniony jest na mocy przepisów art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 2-3a oraz art. 90 ust. 2a – 3b, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji i zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu wykorzystania dotacji.

Delegacja ustawowa zawarta w powołanych przepisach prawa wyraźnie odsyła do różnych, co do zasady, dotacji określonych we wcześniejszych postanowieniach tych artykułów. W istocie bowiem, jedne z nich mają charakter obligatoryjny, inne fakultatywny, różna jest przy tym podstawa ich wyliczenia, a ustawodawca niekiedy wskazuje pewien minimalny poziom jej kształtowania się, pozostawiając jednostce samorządowej określony margines swobody przy ustaleniu wysokości dotacji. To zróżnicowanie charakteru dotacji, podstaw ich naliczania oraz wysokości uzależnione jest od typu publicznej lub niepublicznej placówki, a także od rodzaju prowadzonej w niej działalności oświatowej.

Stosownie do przepisów art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego

dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 50 % wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę.

Zgodnie z przepisem art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty, osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40 % wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę.

Dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.(art. 90 ust. 2b).

W powyższych przepisach chodzi o uśrednione wydatki bieżące na jednego ucznia w placówce publicznej. Zatem określenie przez Radę, że podstawą do ustalenia wysokości dotacji dla w/w typu i rodzaju placówek oświatowych, jest wysokość wydatków bieżących po odliczeniu kosztów wyżywienia przewidzianych na jednego ucznia, jest sprzeczne z w/w przepisami ustawy o systemie oświaty.

Stąd też postanowienia § 10 pkt 3, 4 i 5 w brzmieniu „po odliczeniu kosztów wyżywienia”, obarczone są wadą skutkującą stwierdzeniem nieważności.

Analiza poddanych ocenie Kolegium przepisów uchwały Rady prowadzi do wniosku, że w zakwestionowanym zakresie regulacja organu stanowiącego jest sprzeczna z upoważnieniem ustawowym.

Rada gminy, nie może bowiem kreować unormowań wykraczających poza uregulowania prawne wynikające z przepisów ustawy o systemie oświaty. Regulacje § 9 ust. 2 (w części) i ust. 3 oraz § 10 pkt 3, 4 i 5 uchwały, jako przekraczające zakres upoważnienia ustawowego, pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia z aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.