

Uchwała Nr 47/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 2 kwietnia 2014 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części Uchwały Nr XL/296/2014 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 4 marca 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół, publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Z-ca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła (sprawozdawca), Joanna Marczevska, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn.zm.) i art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w wyniku badania Uchwały Nr XL/296/2014 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 4 marca 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół, publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania

p o s t a n o w i a

stwierdzić nieważność w części uchwały tj.:

- § 2 ust. 2 uchwały z powodu naruszenia art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.),
- § 2 ust. 3 uchwały z powodu naruszenia art. 80 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,
- § 7 uchwały z powodu naruszenia art. 80 ust. 3c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,
- § 8 ust 1 pkt b, pkt c i ust. 2, ust. 3 i ust. 4 uchwały z powodu braku podstaw prawnych do zawarcia w uchwale takich postanowień.

U z a s a d n i e n i e

Uchwała Nr XL/296/2014 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 4 marca 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół, publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, Zespół Zamiejscowy w Sandomierzu w dniu 12 marca 2014 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że Rada Miejska w Ożarowie ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół, publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania. Z treści § 2 ust. 2 wynika, że przedszkola publiczne otrzymują na każdego

ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Ożarów, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Zgodnie z brzmieniem art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty przedszkola publiczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych.

Rada Miejska określając wysokość dotacji dla przedszkola publicznego nie uwzględniła przy ustalaniu wysokości tej dotacji zapisów mających wpływ na stawkę dotacji stanowiących o pomniejszeniu o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, natomiast w zakresie dotacji dla ucznia niepełnosprawnego wskazano, że przysługuje w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej, podczas gdy z ustawy o systemie oświaty wynika, iż dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez j.s.t.. Uregulowania zawarte przez Radę Miejską w § 2 ust. 2 badanej uchwały naruszają art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Z kolei w § 2 ust. 3 w/w uchwały Rada Miejska postanowiła, iż inne publiczne formy wychowania przedszkolnego otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej 50 % wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Ożarów, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej dla niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

W art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, zostały określone zasady ustalenia wysokości dotacji dla innych form wychowania przedszkolnego, zgodnie z którym osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której 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, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.

Rada Miejska w § 2 ust. 3 ustaliła stawkę dotacji w wysokości równej 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Ożarów, jednakże przy ustalaniu stawki dotacji nie uwzględniła zapisów stanowiących o pomniejszeniu dotacji o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie stanowiące dochody budżetu gminy, co stanowi naruszenie art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Wskazać

również należy, iż Rada Miejska odnośnie dotacji dla ucznia niepełnosprawnego wskazała, iż przysługuje ona w wysokości równej kwocie przewidzianej dla niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, natomiast z treści art. 80 ust. 2b wynika, że w części subwencji oświatowej ogólnej otrzymywanej przez gminę przewidziana jest dotacja na niepełnosprawnego ucznia przedszkola, a nie jak to określono z dodaniem oddziału przedszkolnego.

W § 7 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że dotacje będą przekazywane z góry do dnia 25-go każdego miesiąca, po przedłożeniu do 15-go każdego miesiąca przez podmiot prowadzący szkołę, informacji o faktycznej liczbie uczniów uczęszczających do szkoły w danym miesiącu. W miesiącu lipcu i sierpniu podstawą przekazania dotacji będzie informacja o liczbie uczniów uczęszczających do szkoły w miesiącu czerwcu.

Zgodnie z art. 80 ust. 3 c ustawy o systemie oświaty dotacje, o których mowa w ust. 2, 2b, 2c, 3 i 3a, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia.

Kolegium wskazuje, iż w art. 80 ust. 3c ustawy o systemie oświaty ustawodawca określił w jakich terminach ma zostać przekazana dotacja dla wszystkich podmiotów, a nie tylko dla szkoły jak to zostało określone przez Radę Miejską. Zgodnie z treścią § 7 uchwały dotacja przekazana zostanie z góry do 25-go każdego miesiąca, czyli wcześniej niż wskazane zostało to w ustawie, także część dotacji przysługującej za grudzień przekazana zostałyby również do 25 grudnia, natomiast ustawodawca określił, że część za grudzień ma być przekazana do 15 grudnia. Wydłużenie terminu przekazania części dotacji stanowi naruszenie art. 80 ust. 3 c w/w ustawy. Ponadto Rada Miejska w Ożarowie w zdaniu pierwszym § 7 wskazała, iż dotacje przekazywane będą po przedłożeniu do 15-go każdego miesiąca przez podmiot prowadzący szkołę informacji o faktycznej liczbie uczniów uczęszczających do szkoły w danym miesiącu. Organy władzy publicznej zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie prawa i w granicach prawa, a zatem żaden przepis ustawowy daje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego upoważnienia do stanowienia w swoich uchwałach, że dotacje przekazywane będą po przedłożeniu informacji o faktycznej liczbie uczniów do 15 każdego miesiąca. Nadmienić należy, iż kwestia przedłożenia informacji o faktycznej liczbie uczniów zawarta został w § 5 przedmiotowej uchwały.

W § 8 w ust. 1 Rada Miejska postanowiła, iż udzielenie dotacji zostanie wstrzymane w przypadku niezgodnego z przeznaczeniem wydania dotacji – pkt b oraz podania nieprawdziwych danych do naliczenia i rozliczenia dotacji pkt c badanej uchwały.

Omawiana uchwała podjęta została na podstawie art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielenia i rozliczenia dotacji, o których mowa w ust. 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczenia dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Upoważnienie ustawowe dla rady nie odnosi się do wstrzymania dotacji, a jedynie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji. W związku z takimi zapisami w uchwale, Kolegium wskazuje, iż Rada Miejska w Ożarowie nie miała podstawy prawnej do określenia zasad „wstrzymania dotacji” w przypadku niezgodnego z przeznaczeniem wydania dotacji lub też z podaniem nieprawdziwych danych do naliczania i rozliczania dotacji.

Powyższy pogląd został wyrażony w wyroku WSA w Kielcach z dnia 18.02.2010 r sygn. akt II SA/Ke 45/10, zgodnie z którym instytucja wstrzymania dotacji prowadzi w istocie do ograniczenia prawa do dotacji. Powszechnie przyjmuje się, że podstawą do wprowadzenia ograniczeń prawa, w tym prawa do dotacji, może być wyłącznie przepis ustawowy, bądź też akt prawa wydany na

podstawie i w granicach delegacji ustawowej, takiej zaś kompetencji w świetle obowiązujących przepisów nie posiada organ stanowiący j.s.t. W uzasadnieniu do w/w wyroku wskazuje się również, że ustawodawca zarówno w poprzednio jak i obecnie obowiązującej ustawie o finansach publicznych nie przewidział instytucji wstrzymania dotacji. Zgodnie z art. 145 w zw. z art. 190 poprzedniej ustawy o finansach publicznych i art. 252 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Instytucja wstrzymania dotacji nie została przewidziana również w ustawie o systemie oświaty. Oznacza to zdaniem Sądu, że kwestie wstrzymania dotacji nie mogą być regulowane przepisami prawa miejscowego jak zostało to uczynione w omawianej uchwale.

Z treści § 8 ust. 2 wynika, że dotację cofa się w przypadku nałożenia przez szkołę na rodziców/opiekunów/ obowiązku uiszczania opłat/czesnego/ za działalność dydaktyczną w zakresie podstaw programowych kształcenia ogólnego. W ust. 3 zapisano, iż o cofnięciu dotacji powiadamia się organ sprawujący nadzór pedagogiczny nad szkołą, zaś w ust. 4, że dotacja nie podlega cofnięciu lub ograniczeniu w przypadku uzyskiwania przez szkołę dodatkowych źródeł dofinansowania działalności dydaktycznej.

Z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty wynika, że upoważnienie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli nie daje kompetencji organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia o cofaniu prawa do wypłaty dotacji.

W ocenie Kolegium Rada Miejska nie miała podstaw prawnych do zawarcia w uchwale w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół, publicznych przedszkoli, publicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania zapisów stanowiących o cofaniu dotacji na ucznia, jak to wynika z treści w § 8 ust. 2, 3 i 4. Analogicznie bowiem do wyżej cytowanego wyroku, skoro organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw prawnych do wstrzymania dotacji, również nie ma kompetencji do swobodnego regulowania w uchwale postanowień w zakresie cofania przyznanej dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium