

Uchwała Nr 4/329/2017

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 22 lutego 2017 r.

50.07M.2.2017

URZĄD MIASTA I GMINY Murowana Goślina	
Wniosek dnia 28-02-2017	
Lp. 2539/17	Zat.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXVIII/262/2017 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 17 stycznia 2017 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół prowadzonych przez podmiot inny niż Gmina Murowana Goślina oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji, w następującym zakresie:

- w § 5 ust. 2 postanowienie o treści „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez Gminę”,
- § 5 ust. 3,
- w § 10 ust. 5 postanowienie o treści „, w którym wskazana jest kontrolowana dotowana jednostka, termin przeprowadzenia kontroli, zakres oraz okres objęty kontrolą”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 24 stycznia 2017 r. Rada Miejska w Murowanej Goślinie – powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół prowadzonych przez podmiot inny niż Gmina Murowana Goślina oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXVIII/262/2017 z dnia 17 stycznia 2017 r., wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 22 lutego 2017 r.

Na posiedzenie Kolegium Izby stawiała się p. Teresa Dutkiewicz – Kierownik Referatu Oświaty, Kultury, Sportu oraz Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta i Gminy Murowana Goślina.

Rozpoznając sprawę, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest, jak wynika z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.), zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 1a ustawy, a także szkół, przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy. W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w przepisach ustawy o systemie oświaty.

W myśl przepisu art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b art. 80, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się znaleźć we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Podobnie przepis art. 90 ust. 4 ustawy kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odnosi do ust. 1a-1c i 2-3b.

W art. 5 ust. 2 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla publicznej innej formy wychowania przedszkolnego postanowiono, że dotacja przysługuje *„w wysokości 50% podstawowej kwoty dotacji przewidzianej na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Najbliższą Gminę, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez Gminę”*.

Zgodnie z art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna prowadząca wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 50% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.

Kolegium Izby wskazuje, że ustawodawca, poprzez zawarcie w art. 80 ust. 2b ustawy, zwrotu *„z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części*

oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”, użytego po wcześniejszym wskazaniu minimalnej podstawy obliczenia dotacji, chciał zagwarantować dofinansowanie na ucznia niepełnosprawnego na poziomie przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej, w sytuacji gdyby wielkość dotacji ustalona przez organ była niższa niż ta, która została ustalona w subwencji na niepełnosprawnego ucznia przedszkola.

Mając powyższe na względzie Kolegium postanowiło o stwierdzeniu nieważności postanowienia o treści „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez Gminę” – zawartego w § 5 ust. 2 uchwały jako pozostającego w sprzeczności z art. 80 ust. 2b w związku z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 5 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że „Publiczna szkoła podstawowa otrzymuje z budżetu Gminy dotację na każdego Ucznia w wysokości 100% wydatków bieżących, ponoszonych na uczniów szkoły danego typu i rodzaju prowadzonych przez Gminę, pomniejszonych o kwotę dotacji, o której mowa w art. 22ae ust. 3 Ustawy w przeliczeniu na jednego ucznia, nie niższej niż kwota przewidziana na szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę.”.

Regulacja zawarta w postanowieniu § 5 ust. 3 uchwały, jest spreczna z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, bowiem zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy „Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół danego typu i rodzaju, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego”.

Zatem podstawą obliczenia kwoty dotacji dla szkół (od 01.01.2017 r.) jest podstawowa kwota dotacji ustalona zgodnie z art. 78b ust. 3 ustawy, a nie 100% wydatków bieżących ponoszonych na uczniów szkoły danego typu i rodzaju prowadzonych przez Gminę, pomniejszonych o kwotę dotacji, o której mowa w art. 22ae ust. 3.

Mając powyższe na względzie Kolegium postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 5 ust. 3 uchwały jako sprzecznego z art. 80 ust. 3 w związku z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Regulując zagadnienia dotyczące zakresu i trybu kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystania dotacji Rada Miejska w Murowanej Goślinie w § 10 ust. 5 uchwały wskazała, że „Podstawą do przeprowadzenia kontroli jest imienne upoważnienie do kontroli, w którym wskazana jest kontrolowana dotowana jednostka, termin przeprowadzenia kontroli, zakres oraz okres objęty kontrolą”.

W ocenie Kolegium, stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzania kontroli pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy ustawy o systemie oświaty, które podlegają ścisłej wykładni językowej i nie mogą prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia, materii w nich niewymienionych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. U 2/00, stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system”. Natomiast termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw.

Ustawodawca w art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty zawarł upoważnienie do ustalenia m.in. trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Zważywszy, że termin „kontrola” jest rozumiany jako porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, to zwrot: „ustala tryb kontroli” na gruncie ww. przepisów należy rozumieć jako określenie zasad i sposobu postępowania w trakcie czynności kontrolnych, czyli tzw. porównawczych. Do tak określonych zasad i sposobu procedowania kontrolnego nie można zaliczyć regulacji zawartych w § 10 ust. 5 uchwały w zakresie dotyczącym treści imiennego upoważnienia do kontroli.

W ocenie Kolegium brak jest podstaw do stanowienia przez organ stanowiący o wymogach "technicznych" czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli. Właściwym organem do określenia ww. spraw związanych z kontrolą wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa plany kontroli, udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji.

Mając na uwadze powyższe Kolegium stwierdziło nieważność postanowień § 10 ust. 5 uchwały Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie w brzmieniu „, w którym wskazana jest kontrolowana dotowana jednostka, termin przeprowadzenia kontroli, zakres oraz okres objęty kontrolą” jako regulujących materię wykraczającą poza upoważnienie wynikające z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.



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 jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.