

Uchwała nr 71/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 listopada 2012 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr XXV/133/2012 Rady Gminy w Kondratowicach z dnia 26 września 2012 r. w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania dla publicznych szkół działających na terenie Gminy Kondratowice, prowadzonych przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

następujących postanowień uchwały nr XXV/133/2012 Rady Gminy w Kondratowicach z dnia 26 września 2012 r. w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania dla publicznych szkół działających na terenie Gminy Kondratowice, prowadzonych przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego:

- 1) § 1 uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 80 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), zwanej dalej „uso”,
- 2) § 5 ust. 1 uchwały — z powodu istotnego naruszenia art. 80 ust. 4 uso,
- 3) § 5 ust. 5 uchwały w zakresie słów: „Zwrot niewykorzystanej dotacji za dany rok kalendarzowy następuje w terminie do 31 grudnia roku budżetowego, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych” — wobec istotnego naruszenia art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwanej dalej „ufp”,
- 4) pkt 3 w załączniku nr 2 do uchwały — wobec istotnego naruszenia art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XXV/133/2012 Rady Gminy w Kondratowicach z dnia 26 września 2012 r. w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania dla publicznych szkół działających na terenie Gminy Kondratowice, prowadzonych przez podmioty inne niż jednostka samorządu terytorialnego wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 25 października 2012 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

W § 1 uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zawarł następujące regulacje:

„1. Podstawą obliczenia miesięcznej stawki dotacji na jednego ucznia jest uchwała budżetowa Rady Gminy Kondratowice na dany rok budżetowy oraz informacja o sposobie wyliczenia części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Kondratowice, otrzymywana od ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

2. Szkoły publiczne otrzymują na każdego ucznia dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Gminę Kondratowice, nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

3. Oddziały przedszkolne otrzymują dotację na uczniów będących mieszkańcami gminy Kondratowice, w wysokości równej wydatkom bieżącym poniesionych na jednego ucznia w oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Kondratowice w roku poprzedzającym udzielenie dotacji i liczby uczniów według stanu na 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kondratowice”.

Postanowienia § 1 uchwały naruszają w sposób istotny art. 80 ust. 4 u.s.o. Z przepisu tego wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważniony jest do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2–3b ustawy, 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 termin i sposób rozliczenia dotacji.

W § 1 ust. 2 i 3 uchwały Rada Gminy Kondratowice ustaliła wysokość dotacji przypadającej na ucznia szkoły publicznej oraz oddziału przedszkolnego, pomimo że art. 80 ust. 4 u.s.o. nie daje podstaw do tworzenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego regulacji w tym zakresie. Wysokość dotacji dla szkół i przedszkoli publicznych określa wprost art. 80 ust. 2 i 3 u.s.o. Skoro wysokość dotacji określa ustawa, za niezgodne z prawem należy uznać jej określenie przez Radę oraz modyfikowanie unormowań w tym zakresie w aktach prawa miejscowego.

Zapis § 1 ust. 1 uchwały jest niezgodny z prawem, bowiem podstawą obliczenia dotacji nie jest „uchwała budżetowa” czy też „informacja ministra”, ale kwota wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w szkołach publicznych prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższa jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej. W przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (art. 80 ust. 3 u.s.o.).

W § 5 ust. 1 uchwały wskazano, że „Dotacja może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacja może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących podmiotu. Przez wydatek bieżący należy rozumieć wydatek inny niż wydatek majątkowy w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, ustawy o rachunkowości, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych”.

Postanowienia § 5 ust. 1 uchwały określające przeznaczenie dotacji naruszają art. 80 ust. 4 u.s.o., zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważniony jest do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

W związku z powyższym zakwestionowaną regulacją Rada Gminy wykroczyła poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto w § 5 ust. 1 uchwały zdefiniowano pojęcie „wydatek bieżący”. Z uwagi na brak określenia w przepisach ustawy o systemie oświaty „wydatków bieżących”, pojęcie to należy odnieść do terminologii stosowanej w przepisach ustawy o finansach publicznych, co stwierdził również

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 marca 2008 r. (sygn. akt II GSK 284/08). Stosownie do art. 236 ust. 2 ufp przez wydatki bieżące należy rozumieć wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, czyli poniesionymi na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Zgodnie z § 137 „Zasad techniki prawodawczej” — stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) — w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikacje i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (wyroki NSA: z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95, z dnia 28 lutego 2003 r. sygn. akt I Sa/Lu 882/02 oraz z dnia 25 marca 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

W § 5 ust. 5 uchwały Rada Gminy wskazała, że „Przyznana dotacja winna być wykorzystana do końca roku budżetowego, na który została udzielona. Zwrot niewykorzystanej dotacji za dany rok kalendarzowy następuje w terminie do 31 grudnia roku budżetowego, zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych”.

Zgodnie z treścią art. 251 ust. 1 ufp dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

W świetle powyższego Kolegium uznało, że Rada Gminy skracając termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji naruszyła art. 251 ust. 1 ufp.

W załączniku nr 2 do badanej uchwały określono wzór informacji o faktycznej liczbie uczniów według stanu na pierwszy dzień miesiąca, na który jest udzielana dotacja. W pkt 3 załącznika składający informację zostali zobligowani do przekazania danych osobowych uczniów spoza terenu Gminy Kondratowice w zakresie: imię i nazwisko, data urodzenia, adres miejsca zamieszkania, nazwa i adres gminy.

Nałożenie na organ prowadzący szkołę obowiązku przekazania danych osobowych w takim zakresie jest sprzeczne z postanowieniami art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych. Przepis ten stanowi katalog zamknięty przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych osobowych, a każda z wymienionych podstaw na gruncie określonego stanu faktycznego stanowi odrębną przesłankę dopuszczalności przetwarzania danych. W przedstawionej w art. 23 ust. 1 ustawy regulacji nie mieści się przyjęte przez Radę Gminy zobowiązanie podmiotu do przedstawiania danych osobowych uczniów w zakresie wymienionym w pkt 3 załącznika nr 2 do uchwały.

W związku z powyższym zakwestionowaną regulacją Rada Gminy Kondratowice wykroczyła poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, rażąco naruszając art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, iż w badanej uchwale nie uregulowano w sposób wystarczający trybu rozliczania dotacji — nie uregulowano kwestii zmian podstawy naliczania dotacji wynikających z ewentualnych zmian planowanych wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach i szkołach publicznych.

W regulacji zawartej w § 3 ust. 2 pkt 4 Rada Gminy postanowiła, że wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać „nazwę banku i numeru rachunku bankowego, na który ma być przekazana dotacja”. Zgodnie z art. 80 ust. 3c uo dotacje, o których mowa w ust. 2–3a, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Postanowienia § 3 ust. 2 pkt 4 uchwały należy więc doprecyzować.

Kolegium zwraca również uwagę, że organ wykonawczy przekazał przedmiotową uchwałę organowi nadzoru z naruszeniem art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, tj. po 29 dniach od daty jej podjęcia.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy w Kondratowicach przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus