

			Sołectwo Kuczków	1.800
			Sołectwo Zielona Łąka	2.500
926	92605	4300	Zakup usług pozostałych	10.200
			Sołectwo Korzkwy	1.200
			Sołectwo Lenartowice	2.000
			Sołectwo Nowa Wieś	7.000
Ogółem				343 541

786

UCHWAŁA Nr 19/1112/2009 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 16 grudnia 2009 r.

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 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

uchwały Nr XLIII/308/2009 Rady Gminy Rokietnica z dnia 23 listopada 2009 roku w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystywania udzielonej dotacji

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 25 listopada 2009 r. Rada Gminy Rokietnica, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) postanowiła o określeniu trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystywania udzielonej dotacji.

W przedmiotowej uchwale Rada m.in. postanowiła:

- w §2 ust. 2 określiła typy i rodzaje niepublicznych szkół i placówek którym udzielana będzie dotacja,
- §4 ust. 4 ustaliła zakres danych wymaganych w aneksie do wniosku przedstawionego przez organ prowadzący w sytuacji zmiany tego organu w trakcie roku budżetowego,
- §4 ust. 7 gdzie wprowadzono obowiązek dołączenia do wniosku składanego przez m.in. organ prowadzący ośrodek, o którym mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty oraz poradni psychologiczno-pedagogicznej oświadczenia, że organizacja wczesnego wspomagania rozwoju dziecka odbywa się zgodnie z zasadami określonymi przez ministra właściwego do spraw oświaty,

- §6 ust. 1 gdzie ustalono, że wysokość dotacji na ucznia, do czasu jej ustalenia w danym roku budżetowym będzie udzielana w wysokości ponoszonej w poprzednim roku budżetowym,
- §9 gdzie określono kategorie dzieci i uczniów na których dotacja nie przysługuje,
- §10 ust. 1 wprowadzono obowiązek przesyłania w dwóch terminach informacji zawierających te same dane,
- §10 ust. 6 gdzie ustalono, że oświadczenia rodziców/opiekunów lub pełnoletniego ucznia będzie rozstrzygało o tym która szkoła, w razie sporu między szkołami, otrzyma dotację,
- §11 ust. 3 gdzie określono sytuacje po zaistnieniu których dotacja nie zostanie przekazana szkole,
- §11 ust. 4 gdzie określono okoliczności w których nastąpi wstrzymanie dotacji,
- §12 ust. 1 gdzie wprowadzono obowiązek prowadzenia w określony sposób księgowości przez szkoły,
- §18 gdzie rada upoważniła Wójta do ustalenia szczegółowych procedur kontroli.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 §1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Gminy Rokietnica o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały z uwagi na sprzeczność jej postanowień z obowiązującymi przepisami prawa. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 16 grudnia 2009 roku.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2009 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Przepis art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że na podstawie

upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zakres przedmiotowy tych regulacji został określony m. in. w art. 18 ust. 2 pkt 15 ww. ustawy tj. stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy. Ustawą regulującą zasady udzielania dotacji dla szkół, przedszkoli, zespołów przedszkolnych, punktów przedszkolnych oraz szkół zakładowych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządowe jest ustawa

z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Postanowienie przepisu art. 90 ust. 4 tej ustawy wynika, że Rada ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Powołując się na w/w upoważnienie Rada w §9 uchwały postanowiła, że dotacja nie przysługuje na:

- 1) dzieci w wieku 2,5 lat
- 2) ucznia zapisanego do szkoły, ale nie uczęszczającego na zajęcia oraz nie przystępującego do zaliczeń, sprawdzianów lub egzaminów
- 3) ucznia, który nie został promowany na kolejny etap nauczania i został skreślony z listy uczniów; dotacja nie przysługuje od miesiąca następnego po miesiącu, w którym uczeń nie uzyskał promocji
- 4) ucznia, który został przyjęty do szkoły, promowany lub dopuszczony do powtarzania roku/semestru z naruszeniem obowiązujących przepisów lub naruszeniem zasad, dotyczących warunków i sposobu wewnątrzszkolnego systemu oceniania, określonych w statucie szkoły.

Kolegium wskazuje, że powyższe regulacje uchwały rady, ustalające kategorie dzieci i uczniów na których dotacja nie przysługuje zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 90 ust. 4.

Ponadto odnosząc się do sytuacji wymienionych w §9 wskazać należy, że konsekwencje ich zaistnienia zostały uregulowane przez ustawodawcę w akcie hierarchicznie wyższym niż akt prawa miejscowego t.j. w ustawie o systemie oświaty i rozporządzeniach na jej podstawie wydanych.

I tak na przykład ustawodawca w art. 14 ust. 1b tej ustawy określił minimalny wiek dziecka, które może być przyjęte do przedszkola – ukończone 2,5 roku. Podobnie w art. 16 ust. 8 przewidział, iż na wniosek rodziców dyrektor może zezwolić na spełnienia przez dziecko obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego poza przedszkolem lub szkołą.

Podobnie z przekroczeniem upoważnienia ustawowego w §11 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, że „Przekazanie dotacji zostanie wstrzymane w przypadku, gdy w wyniku kontroli zostanie stwierdzone, że:

- 1) dotacja lub jej część została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, do czasu dokonania zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości lub spełnienia warunków, jakie zostaną określone w wystąpieniu pokontrolnym
- 2) dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem”.

Kolegium wskazuje, iż cytowany przepis pozostaje w sprzeczności z art. 90 ustawy

o systemie oświaty, a w szczególności z jego ust. 2b, zgodnie z którym przyznanie dotacji dla przedszkola niepublicznego zostało uzależnione wyłącznie od złożenia - w określonym terminie – przez osobę, prowadzącą niepubliczne przedszkole wniosku o przyznanie dotacji, zawierającego informację o planowanej liczbie uczniów. Określenie w §11 ust. 4 uchwały sankcji w postaci wstrzymania wypłaty dotacji przekracza zakres upoważnienia określonego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, bowiem de facto przepis ten wprowadza dodatkowy, nie przewidziany w cyt. ustawie warunek, od którego uzależnione jest przyznanie dotacji. Warunek ten nie może być traktowany jako odrębna od rozwiązań ustawowych podstawa przydzielenia dotacji. W orzecznictwie wskazuje się - (tak WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19.02.2009 r., sygn. akt I S.A./Kr 1106/08), że zgodnie z treścią art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje, o których mowa w ust. 1a-3a, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Z tak kategorycznie brzmiących przepisów można wysnuć wniosek, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości wstrzymania wypłat należnych dotacji. Muszą być one realizowane w oparciu o dotychczasowe, znane organowi i udostępnione przez placówkę dane o ilości uczniów (wychowanków) lub dane o planowanej liczbie uczniów wynikające z wniosku o przydzielenie dotacji, składanym do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji (art. 90 ust. 2a, 2b, 2d, 3, 3a cyt. ustawy). Jeśli się okaże, że dotacja została przyznana w nadmiernej wysokości, gdyż faktyczna ilość uczniów będzie mniejsza niż przyjęta przez organ, to wówczas – jak to podkreślono wyżej - podmiot dotowany będzie zobowiązany do jej zwrotu na podstawie art. 145 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). Przy braku dobrowolnego zwrotu pobranej w nadmiernej wysokości dotacji kwestia ta zostanie rozwiązana w formie decyzyjnej (art. 190 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że w takiej sytuacji decyzję w sprawie zwrotu dotacji wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa).

Następnie w §12 ust. 1 analizowanej uchwały Rada postanowiła m.in., że „Organ prowadzący ma obowiązek prowadzić księgowość w sposób umożliwiający wyodrębnienie kwot wydatkowanych z

dotacji przekazanej przez organ dotujący”.

W ocenie Kolegium zapis ten zbyt daleko ingeruje w działalność podmiotów prowadzących placówki niepubliczne.

Ustawodawca tylko w odniesieniu do określonych typów dotacji przewidział konieczność wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji. Przykładowo w ustawie z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 ze zm.) w art. 16 ust. 5 stanowiąc, iż „Organizacja pozarządowa, podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane są zobowiązane do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy, o której mowa w ust. 1.” Regulacja tego typu w ustawie o systemie oświaty nie występuje.

Z uwagi na powyższe Kolegium wskazuje, że cytowany powyżej zapis §12 ust. 1 został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Także z przekroczeniem upoważnienia Rada postanowiła w §18 że „Wójt Gminy Rokietnica określi w zarządzeniu szczegółowe procedury kontroli”.

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy Rada winna określić m.in. tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji.

Upoważnienie Wójta do określenia szczegółowych procedur kontroli nie znajduje oparcia w przepisie będącym podstawą do podjęcia tej uchwały.

Podsumowując Kolegium wskazuje, że regulacja zawarta w §§9, 11 ust. 4, 12 ust. 1 i 18 uchwały Rady Gminy Rokietnica, została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, co pozostaje również 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 aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Ponadto Kolegium Izby, w uchwale Rady Gminy Rokietnica stwierdziła następujące naruszenie prawa.

W §2 ust. 2 rada ustaliła, że „Dotacja jest udzielana niepublicznym szkołom i placówkom następujących typów i rodzajów

- 1) niepubliczne przedszkola, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami specjalnymi i z oddziałami integracyjnymi,
- 2) innych form wychowania przedszkolnego (punkty i zespoły przedszkolne),
- 3) niepubliczne szkoły podstawowe, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami specjalnymi, oddziałami integracyjnymi, sportowe i z oddziałami sportowymi,
- 4) gimnazja, w tym: specjalne, integracyjne, z oddziałami specjalnymi, oddziałami integracyjnymi, dwujęzyczne, sportowe, z oddziałami spor-

towymi oraz mistrzostwa sportowego”.

Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o systemie oświaty zakładanie i prowadzenie publicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi, przedszkoli specjalnych oraz innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 1a, szkół podstawowych, gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych szkół artystycznych oraz szkół w zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, należy do zadań własnych gminy.

Natomiast zgodnie z art. 5 ust. 5a ustawy zakładanie i prowadzenie m.in. szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego należy do zadań własnych powiatu.

Objęcie (zatem §2 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały) dotowaniem z budżetu gminy szkół specjalnych i sportowych, gimnazjów specjalnych i sportowych oraz mistrzostwa sportowego zostało podjęte z naruszeniem właściwości gminy określone w ww. przepisach prawa.

Podobnie z naruszeniem właściwości gminy nałożono w §4 ust. 7 obowiązek na „Organ prowadzący, o którym mowa w §7 ust. 7 uchwały, dołącza do wniosku o udzielenie dotacji oświadczenie, że organizacja wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci odbywa się zgodnie z zasadami określonymi przez ministra właściwego do spraw oświaty w rozporządzeniu dotyczącym organizowania wczesnego wspomaganie rozwoju dzieci”.

Kolegium wskazuje, że w §7 uchwały ustalającej podstawę obliczania dotacji w ust. 7 określono podstawę m.in. dla ośrodków wymienionych w art. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty i poradni psychologiczno-pedagogicznej, których prowadzenie jest zadaniem własnym powiatu a nie gminy. Określenie zatem podstawy obliczania dotacji dla w/w ośrodka i poradni zostało podjęte z naruszeniem przepisu o właściwości – art. 5 ust. 5a ustawy o systemie oświaty.

W §6 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że „Do czasu ustalenia wysokości dotacji na ucznia danego typu i rodzaju szkoły na dany rok budżetowy, dotacja będzie udzielana w wysokości ponoszonej na ucznia w poprzednim roku budżetowym”.

Zgodnie z art. 90 ust. 2a w/w ustawy wysokość dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych przysługuje na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Natomiast w art. 90 ust. 2b tego artykułu ustawodawca określił, że dla przedszkoli niepublicznych podstawą obliczania są ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych. Podobnie podstawę obliczania została określona w ust. 3 w odniesieniu do szkół niepublicznych innych niż wymienionych w art. 90 ust. 2a ustawy.

Z powyższych przepisów wynika, że ustawodaw-

ca podstawę obliczania dotacji powiązał z rokiem budżetowym, w którym jest udzielona dotacja (otrzymywana część oświatowa subwencji ogólnej lub z ustalonymi wydatkami bieżącymi w budżecie).

Zatem postanowienia uchwały normujące, że do czasu ustalenia wysokości dotacji na dany rok budżetowy podstawą jej wyliczenia będzie wysokość „ponoszona” na ucznia w poprzednim roku budżetowym została podjęta z naruszeniem w/w przepisów.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę na następujące nieprawidłowości.

W §4 ust. 4 rada postanowiła, że „W przypadku zmiany organu prowadzącego szkoły w trakcie roku budżetowego, w którym szkoła jest dotowana, do wniosku dołączony zostaje aneks, zawierający następujące informacje:

- 1) na jakiej podstawie została dokonana zmiana organu prowadzącego (nazwa i data umowy, porozumienia lub innego dokumentu świadczącego o zmianie),
- 2) nazwę nowego organu prowadzącego daną szkołę oraz dokładny adres siedziby nowego organu prowadzącego,
- 3) datę zaświadczenia o dokonaniu zmian w zaświadczeniu o wpisie szkoły do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, w którym podana jest informacja o zmianie organu prowadzącego,
- 4) nazwę i nr konta szkoły, na który ma być przekazywana dotacja wraz z informacją, od którego miesiąca dotacja na prowadzenie danej szkoły ma być przekazywana na podane konto”.

Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 82 ust. 5 ustawy o systemie oświaty osoba prowadząca szkołę lub placówkę jest zobowiązana zgłosić właściwej jednostce samorządu terytorialnego w ciągu 14 dni zmiany w danych zawartych w zgłoszeniu, powstałe po wpisie do ewidencji.

Konsekwencją poprawnego wykonania tego obowiązku przez organ prowadzący winno być posiadanie przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego informacji których przedstawienia rada wymaga w §4 ust. 14 uchwały. W razie stwierdzenia braku wykonania tego obowiązku Wójt winien wszcząć postępowanie w sprawie wykreślenia szkoły z ewidencji.

W §10 ust. 1 Rada postanowiła, że „Informacja o liczbie uczniów powinna być dostarczona w ciągu pierwszych 5 dni roboczych każdego miesiąca w formie pisemnej, w której dane o uczniu zawierają: imię i nazwisko ucznia, PESEL, adres zamieszkania oraz inne dane niezbędne do ustalenia prawidłowej dotacji na danego ucznia”.

Z analizy postanowień ust. 2 oraz załącznika Nr 1

do uchwały wynika, że do przedstawienia wszystkich danych wymienionych w ust. 1 organ prowadzący został zobowiązany do dnia 10 miesiąca czyli 5 dni później niż w ust. 1.

Następnie w §10 ust. 6 postanowiła „W przypadku sporu pomiędzy jednostkami, dotyczącego określenia, uczniem jakiej szkoły jest dane dziecko, decydującym o tym, jakiej szkole należna jest dotacja na danego ucznia w danym miesiącu, będzie pisemne oświadczenie rodziców/opiekunów prawnych ucznia lub w przypadku ucznia pełnoletniego-pisemne oświadczenie ucznia o faktycznym miejscu zamieszkania”.

Wprowadzenie pisemnych oświadczeń rodziców/opiekunów prawnych lub uczniów o miejscu zamieszkania jako dokumentów rozstrzygających spory między szkołami o dotację za tego ucznia nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie.

Kolegium wskazuje, że ustawa o systemie oświaty reguluje zasady po spełnieniu których dziecko zostaje uczniem danej szkoły a tym samym jest uprawniona do otrzymania dotacji.

W §11 ust. 3 Rada postanowiła, że „Dotacja nie podlega przekazaniu w sytuacji:

- 1) gdy stracił aktualność wpis do ewidencji szkół i placówek niepublicznych, do czasu jego aktualizacji
- 2) braku informacji o liczbie uczniów na dany miesiąc, do czasu uzupełniania informacji
- 3) gdy w otrzymanej od organu sprawującego nadzór pedagogiczny informacji zostanie stwierdzone, że szkoła działa z naruszeniem przepisów prawa
- 4) zaprzestania działalności szkoły”.

Zgodnie z art. 82 ust. 5 ustawa o systemie oświaty osoba prowadząca szkoły lub niepubliczne placówki ma obowiązek dokonania zgłoszenia właściwemu organowi, w ciągu 14 dni zmiany danych zawartych w zgłoszeniu powstałe po wpisie do ewidencji.

Podobnie w art. 83 ustawy ustawodawca określił, że w przypadku stwierdzenia w trybie nadzoru pedagogicznego, że działalność szkoły lub placówki jest sprzeczna z przepisami (ust. 1 pkt 3 ustawy) oraz zaprzestana zostaje ich działalność przez okres dłuższy niż trzy miesiące (ust. 1 pkt 5) wpis do ewidencji podlega wykreśleniu.

W sytuacjach wyżej wymienionych to nie Rada lecz ustawodawca ustanowił, że organ prowadzący traci prawo do otrzymania dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Izby orzekło jak w sentencji uchwały.

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.