

I. Biblioteka Publiczna Gminy Łubowo w 2008 r. osiągnęła przychód w wysokości 138.996,72 zł.

Na przychód ten składa się:

- 1) Dotacja z urzędu Gminy Łubowo w wysokości - 130.000,00 zł.
- 2) Dotacja z Biblioteki Narodowej na zakup książek - 6.214,00 zł.
- 3) Pozostałe przychody to:
 - wpłaty za upomnienia w kwocie - 162,00zł
 - środki pozyskane z rejestracji pacjentów do badań okulistycznych - 230,00 zł.
 - wpływ z loterii fantowej organizowanej podczas Dożynek gminnych - 500,00 zł.
- 4) Dotacja otrzymana ze Starostwa Powiatowego w Gnieźnie na realizację „XVII Konkursu recytatorsko - plastycznego „O czytaniu i Bibliotece” „ w kwocie - 400,00zł.
- 5) Saldo na rachunku bankowym - 1.311,62 zł.
- 6) Kapitalizacja odsetek na rachunku bankowym na dzień 31 grudnia 2008 r. - 179,10 zł.

II. Koszty w 2008 r. wyniosły 135.950,36 zł.

Koszty te obejmują:

- 1) Wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń - 323,48 zł.
- 2) Wynagrodzenia: są to wynagrodzenia osobowe pracowników zatrudnionych w Bibliotece w kwocie 84.416,70 zł.
- 3) Składki na ubezpieczenia społeczne (emerytalno - rentowe i wypadkowe) płacone od wynagrodzeń osobowych w kwocie 13.378,30 zł.
- 4) Składki na Fundusz Pracy płacone przez pracodawcę od wynagrodzeń osobowych w kwocie 2.003,15 zł.
- 5) Wynagrodzenia bezosobowe: jest to umowa o dzieło na sumę 166,00 zł. i umowa zlecenia na sumę 180,00zł.
- 6) Koszty materiałów i wyposażenia, na które składają się koszty zakupu czasopism - 1.394,57 zł., art. biurowych i papierniczych - 1.300,68 zł., zakup nagród na konkursy - 319,82 zł., zakup artykułów spożywczych - 435,06 zł., zakup zegara i czajnika - 140,20 zł. oraz UPS

- 180,00 zł.

- 7) Zakup zbiorów bibliotecznych za kwotę 14.214,00 zł.
 - 8) Zakup usług zdrowotnych za kwotę 140,00 zł.
 - 9) Delegacje służbowe krajowe wyniosły 86,40 zł.
 - 10) Różne opłaty i składki, które obejmują ubezpieczenie komputerów - 208,00 zł.
 - 11) Pozostałe koszty to:
 - rachunki za energię w kwocie - 863,33 zł.
 - ogrzewanie lokalu na kwotę - 1.803,81 zł.
 - usługi pozostałe: prowizja za prowadzenie rachunku bankowego - 242,91 zł., wywołanie zdjęć 79,30 zł., wywóz nieczystości - 97,02zł., instalacja Internetu - 270,00 zł., wykonanie kieszonek z tworzywa - 122,00, zł., wykonanie pieczętek - 86,00 zł., usługi pocztowe - 185,65 zł. oraz rachunek za przygotowanie i wydanie posiłków na XVII LWP - 1.500,00 zł.
 - zakup usług telekomunikacyjnych w kwocie - 781,57 zł.
 - 12) Fundusz Socjalny: są to odpisy na ZFŚS w kwocie - 1.955,00 zł.
 - 13) Szkolenia pracowników nie będących członkami korpusu służby cywilnej w kwocie - 141,00 zł.
 - 14) Podatek od nieruchomości - 406,00 zł.
 - 15) Zakup akcesoriów komputerowych w tym programów i licencji na kwotę - 8.530,41 zł. w tym:
 - komputer - 1.765,00 zł.
 - program SOWA do opracowania księgozbioru - 5.200,00zł.
 - program Office MS oraz MS Windows XP - 1.051,00 zł.
 - zakup tuszy, pen drive i dyskietek - 422,91 zł.
 - licencja na program - 91,50 zł.
- Zobowiązania na dzień 31 grudnia 2008 r. - nie wystąpiły
- Należności na dzień 31 grudnia 2008 r. - nie wystąpiły

3411

UCHWAŁA Nr 15/838/2009 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 7 października 2009 r.

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 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz 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.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność postanowień §3 ust. 4, §4

ust. 6, §5 ust. 2 wyrażenia w brzmieniu „ i uczęszczających”, §5 ust. 3, §6 ust. 2, 3,4,5 §7 oraz postanowień Załącznika Nr 2 ust. 3 uchwały Nr XXXI/62/2009 Rady Gminy Grzegorzew z dnia 11 września 2009 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Grzegorzew dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez podmioty niepubliczne oraz trybu i zakresu kontroli

prawidłowości ich wykorzystania.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 17 września 2009 r., Rada Gminy Grzegorzew powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 1a, 2b, 2c, 2d i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Grzegorzew dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez podmioty niepubliczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 §1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 7 października 2009 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

W postanowieniach w §3 ust. 5 uchwały Rada postanowiła, iż „dotacje, o których mowa w ust. 1, 2 i 3 są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań w zakresie wychowania i opieki. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego. Wydatki te nie obejmują wydatków na remonty, inwestycje i zakupy inwestycyjne”.

Stosownie do przepisów art. 90 ust. 3 d ustawy o systemie oświaty dotacje, o których mowa w art. 90 ust. 1a, 2b, 2d, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystywane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki.

Postanowienia §3 ust. 5 uchwały naruszają przepisy art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty ponieważ nie uwzględniają finansowania zadań w zakresie profilaktyki społecznej oraz poprzez wyłączenie z finansowania remontów, które należą do wydatków bieżących.

Ustawa o systemie oświaty nie zawiera definicji pojęcia „wydatki bieżące”, którym posługuje się ustawodawca w przepisach tej ustawy. Dlatego należy przyjąć, że zakres tego pojęcia określają przepisy ogólne, tj. przepisy ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia wykonawcze wydane do tej ustawy. Zgodnie z art. 184 ust. 1 pkt 2 lit a) tej ustawy uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego określa grupy wydatków bieżących, w tym w szczególności:

- wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń,
- dotacji,

- wydatków na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego,

- wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Do wydatków tych ustawa nie zalicza natomiast wydatków majątkowych, które w podziale na poszczególne paragrafy wyszczególnione zostały w załączniku Nr 4 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia do grupy wydatków bieżących, zalicza się m.in. §4270 „zakup usług remontowych”. W związku z powyższym, określenie przez organ stanowiący w uchwale, iż „wydatki te nie obejmują wydatków na remonty, inwestycje i zakupy inwestycyjne” pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 90 ust. 3 d) ustawy o systemie oświaty, z w/w przepisami ustawy o finansach publicznych oraz Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

W ocenie Kolegium organ stanowiący przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały winien kierować się definicją wydatków bieżących określoną w w/w przepisach.

Postanowieniem §4 ust. 6 Rada zadecydowała, że udzielenie dotacji poprzedzone jest zawarciem umowy na dany rok budżetowy pomiędzy Wójtem Gminy Grzegorzew a podmiotem prowadzącym przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego. Natomiast w §5 ust. 3 uchwały określono, że szczegółowe zasady przekazywania dotacji będą określone w zawieranej corocznie umowie pomiędzy dotującym a organem prowadzącym przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego.

Kolegium Izby wskazuje, iż podstawę prawną udzielania dotacji podmiotom prowadzącym szkoły, przedszkola lub inne formy wychowania przedszkolnego stanowią przepisy art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty. Dotacje, o których mowa, posiadają charakter „dotacji podmiotowych”. Są one elementem prawa administracyjnego, będącego ze swej natury częścią składową prawa publicznego i dotyczą zagadnień funkcjonowania finansów publicznych państwa w zakresie działalności oświatowej. Stosunek między organem dotującym i dotowaną szkołą (placówką, przedszkolem) jest stosunkiem administracyjno - prawnym.

Organ udzielający dotacji zajmuje w stosunku do podmiotu uprawnionego do otrzymywania dotacji pozycję podmiotu działającego z mocy władzy zwierzchniej, co wyklucza istnienie między stronami stosunku cywilnoprawnego. Takie stanowisko można wyprowadzić z postanowienia Sądu Najwyż-

szezo z dnia 7 maja 1999 roku, sygn. Akt I CKN 1132/97, opublikowanego w OSN C 1999 r. nr 11, poz. 200, w którym wywiódł on, iż niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z powództwa niepublicznej szkoły ponadpodstawowej (ponadgimnazjalnej) o uprawnieniach szkoły publicznej przeciwko Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego o zapłatę (uzupełnienie) dotacji udzielonej na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty.

Sąd stwierdził także, że sprawa wytoczona przeciwko Skarbowi Państwa o uzupełnienie dotacji udzielonej z budżetu państwa, jako wywodząca się z prawa finansowego (budżetowego), tradycyjnie pozostającego poza sferą prawa cywilnego, nie ma charakteru sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 Kpc, a zatem nie należy do drogi sądowej (art. 2 §1 Kpc). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy również w uzasadnieniu postanowienia z dnia 18 października 2002 roku V CK281/02.

Takie stanowisko prezentuje także Minister Edukacji Narodowej w piśmie z dnia 20 marca 2008 r. nr DE-3-339-24/08 kierowanym m.in. do Wójtów, Burmistrzów j.s.t.

Z powyższych względów, w ocenie Kolegium, zawieranie umów cywilnoprawnych między jednostkami samorządu terytorialnego i podmiotami wnioskującymi o dotację nie znajduje uzasadnienia.

Ponadto Kolegium w §5 ust. 2 stwierdza nieważność wyrażenia „i uczęszczających..”, które może budzić wątpliwości interpretacyjne.

Przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w sposób jednoznaczny wiąże wysokość udzielanej dotacji z rzeczywistą liczbą dzieci („dotacje przysługują na każdego ucznia”). Tym samym zapis ust. 2 w §5, który może być interpretowany jako wykluczający możliwość przekazania i rozliczenia dotacji dla niepublicznego przedszkola na dziecko, które nie uczęszczało do przedszkola, np. z powodu choroby, stanowi naruszenie w/w przepisu.

W postanowieniach §6 ust. 2 uchwały w części dotyczącej rozliczenia wykorzystania dotacji określono, że w przypadku nie wykorzystania w całości środków dotacji za dany miesiąc organ prowadzący przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego zobowiązany jest do zwrotu niewykorzystanych środków dotacji do budżetu Gminy Grzegorzew w terminie do 20 dnia miesiąca następującego po upływie miesiąca, którego dotyczy rozliczenie”.

Stosownie do przepisów art. 90 ust. 2 lit. d) osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy o systemie oświaty, 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 - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną

liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Podobny warunek określono także m.in. w art. 90 ust. 1a) dla osób prowadzących przedszkole niepubliczne. Z przepisów tych można wywieść, iż dotacje te mają charakter rocznych dotacji, zatem w ocenie Kolegium nie jest możliwe zobowiązanie osób otrzymujących dotację do częściowego zwrotu dotacji, które w ciągu miesiąca w całości nie zostały wykorzystane.

Kolegium wskazuje, iż przepisy art. 145 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, przewidują obowiązek zwrotu dotacji (wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości) w terminie do 28 lutego następującego po roku, w którym udzielono dotacji.

W postanowieniach §6 ust. 3 uchwały zdecydowano, iż w przypadku nienależnego pobrania środków dotacji lub pobrania w nadmiernej wysokości organ prowadzący zobowiązany jest do zwrotu ustalonej różnicy wraz z odsetkami liczonymi jak od zaległości podatkowych do budżetu Gminy Grzegorzew. Zwrot kwoty stwierdzonej różnicy „wraz z odsetkami liczonymi od dnia przekazania środków ...” w §6 ust. 4 uchwały określono, że „w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem dotujący ma prawo wypowiedzieć za jednomiesięcznym okresem bez odszkodowania umowę, o której mowa w §5 ust. 3 oraz zażądać bezzwłocznego zwrotu przekazanych środków z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia ich przekazania”.

Natomiast w §6 ust. 5 uchwały określono, że „tryb postępowania w przypadku nie dokonania zwrotu dotacji w terminie, o którym mowa w ust. 2,3i 4 określają przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych

Kolegium wskazuje, iż ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 Nr 249 poz. 2104 ze zm.), która ma zastosowanie do rozliczania dotacji z budżetu jst (art. 190 ustawy) w art. 145 ust. 5 pkt 2 stanowi, że odsetki od dotacji podlegającej zwrotowi (dotacje pobrane nienależnie lub pobrane w nadmiernej wysokości) do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia lub nienależnego pobrania. Zatem postanowienie uchwały, że odsetki nalicza się od dnia przekazania środków modyfikuje przepis ustawy.

Należy podnieść, że przepis prawa miejscowego nie może regulować raz jeszcze tego co uregulowane jest ustawą lub modyfikować przepisy ustawowe.

Kolegium wskazuje, także iż stosownie do przepisów art. 145 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 5 pkt 2 obciążenie odsetkami kwot dotacji podlegających zwrotowi ze względu na pobranie dotacji w nadmiernej wysokości może nastąpić tylko wówczas, gdy było ono następstwem nieprawidłowego naliczenia dotacji.

W §7 Rada postanowiła, że:

1. Wypłatę kolejnych części dotacji wstrzymuje się w przypadkach:

- a) zaprzestania działalności przez przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego,
- b) nie wywiązywania się z obowiązku rozliczenia otrzymanych części dotacji w wyznaczonym terminie, zgodnie z postanowieniami §6 ust. 1 – do czasu przedstawienia właściwej dokumentacji,
- c) odmowy udostępnienia dokumentacji zawierającej bieżące informacje o liczbie uczniów – do czasu wyjaśnienia niezgodności,
- d) powzięcia przez Wójta Gminy Grzegorzew uzasadnionej informacji o ustaniu prawa przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego do otrzymania dotacji.

2. O wstrzymaniu wypłaty kolejnych rat dotacji Wójt Gminy Grzegorzew informuje pisemnie organ prowadzący przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego.

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 §7 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 dodatkowe, nieprzewidziane w cyt. ustawie warunki, od których uzależnione jest przyznanie dotacji.

Warunki te nie mogą być traktowane jako odrębne od rozwiązań ustawowych podstawy przydzielenia dotacji. W orzecnictwie wskazuje się - (tak WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19 lutego 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. Identyczne uregulowanie można znaleźć w odniesieniu do placówek publicznych określonych w art. 80 (art. 80 ust. 3c ustawy).

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 przyznanie 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).

Podsumowując Kolegium wskazuje, że regulacja zawarta w §7 uchwały Rady Gminy Grzegorzew, została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 90 ust. 4 w zw. z art. 90 ust. 3c 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.

W Załączniku Nr 2 do przedmiotowej uchwały Rada określiła wzór rozliczenia miesięcznego z otrzymanych dotacji. Znalazły się tam obok danych identyfikujących podmiot prowadzący przedszkole niepubliczne oraz informacji o aktualnej liczbie uczniów w miesiącu którego dotyczy rozliczenie również postanowienia zawarte w ust. 3 „rozliczeniu udzielonych i wydatkowanych kwot dotacji”. Z treści opracowanej tabeli wynika, że Przedszkole winno wykazać kwotę otrzymanej dotacji w danym miesiącu, kwotę wydatkowanej dotacji oraz podać różnicę między otrzymaną i wykorzystaną dotacją w danym miesiącu.

Odnosząc się do powyższego wskazać należy, że regulacja zawarta w Zał. Nr 2 ust. 3 wprowadzająca obowiązek miesięcznego rozliczenia narusza przepisy art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty poprzez wprowadzenie dodatkowego warunku nie przewidzianego w ustawie uzależniającego otrzymanie dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

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.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska