

4305

UCHWAŁA Nr 16 /929 /2009 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ

z dnia 28 października 2009 r.

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr142, poz. 1591 ze zm.) w związku z 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.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

orzeka nieważność

uchwały Nr XLIII/264/09 Rady Miasta i Gminy Buk z dnia 29 września 2009 roku w sprawie: trybu udzielania i rozliczania dotacji, ustalania stawek dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielonej dla przedszkoli, zespołów przedszkolnych, punktów przedszkolnych oraz szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Miasta i Gminy Buk przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie w części obejmującej postanowienia:

- §2 pkt 4 lit. „d” i „e” wyrażenia „(ponoszone wydatki oblicza się, jak w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały)” oraz załącznika Nr 1
- §7 ust. 5 pkt 1 i 2,
- §10 ust. 2,
- §13 wyrażenia „Podmiot winien uwzględnić w systemie księgowości wydzielenie kosztów sfinansowanych dotacją”

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 5 października 2009 roku Rada Miasta i Gminy Buk powołując się na przepisy art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) postanowiła o określeniu zasad, trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, zespołów przedszkolnych, punktów przedszkolnych oraz szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Miasta i Gminy Buk przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie.

W przedmiotowej uchwale Rada m. in. postanowiła:

- w §2 pkt 4 lit. d uchwały gdzie ustaliła odsyłając do zał. Nr 1 sposób wyliczenia ponoszonych wydatków bieżących na jednego ucznia,
- w §7 ust. 5 uchwały gdzie określiła okoliczności po zaistnieniu których nie jest wymagane złożenie wniosku o dotację do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji przez niepubliczną jednostkę systemu oświaty,
- w §10 ust. 2 uchwały gdzie przewidziano możliwości wstrzymania wypłaty kolejnych rat dotacji w sytuacji niezłożenia wymaganych

informacją lub powzięcia informacji o ustaniu prawa do otrzymania dotacji,

- w §13 uchwały gdzie wprowadzono dla podmiotów dotowanych obowiązek wydzielenia w systemie księgowości kosztów sfinansowanych dotacją.

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 Miasta i Gminy Buk 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 28 października 2009 roku.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w dniu 28 października 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 przedszkoli, zespołów przedszkolnych, punktów przedszkolnych oraz szkół zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządowe jest ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Postanowienie przepisu art. 90 ust. 2b tej ustawy wynika, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych. Natomiast przepis art. 90 ust. 2d tej ustawy stanowi, że dotacja dla osób prowadzących wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustala się w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym.

Zamieszczenie w §2 pkt 4 lit d wyrażenia „(ponoszone wydatki oblicza się, jak w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały)”, w którym to załączniku podano iż podstawą obliczenia wysokości należnej dotacji dla przedszkola niepublicznego, niepublicz-

nego zespołu przedszkolnego oraz niepublicznego punktu przedszkolnego będą kwoty zapisane w planie finansowym Przedszkola „Krasnala Hałabały” w Buku narusza w/w przepisy. Podstawa do obliczania dotacji dla niepublicznego zespołu przedszkolnego oraz niepublicznego punktu przedszkolnego winny być wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę natomiast dla niepublicznego przedszkola podstawą winna być wysokość wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych ustalonych w budżecie danej gminy.

Przepisem określającym warunki, dla niepublicznych jednostek systemu oświaty, które należy spełnić aby otrzymać dotację jest art. 90 ust. 1a o systemie oświaty. Z przepisu tego wynika, że otrzymanie dotacji będzie możliwe jeżeli podmiot prowadzący przedszkole, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Postanowienie zamieszczone w §7 ust 5 uchwały o treści „Wymogu złożenia wniosku o dotację nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji nie stosuje się w przypadku, gdy:

- 1) powstająca placówka niepubliczna korzystnie uzupełnia sieć istniejących na terenie Gminy placówek i poprawia warunki opieki i kształcenia;

- 2) osoba prawna lub fizyczna zamierzająca prowadzić publiczną placówkę złożyła do Burmistrza Miasta i Gminy Buk informację o zamiarze założenia niepublicznej placówki po 30 września roku poprzedzającego rok, w którym ma nastąpić uruchomienie placówki, spełniła ustawowe warunki dotyczące utworzenia placówki niepublicznej, została wpisana do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Burmistrza Miasta i Gminy Buk, a w budżecie Gminy znajdują się środki na dotację” narusza postanowienia ww. artykułu ustawy o systemie oświaty. Rada gminy nie została wyposażona przez ustawodawcę w uprawnienia do modyfikowania w tym zakresie przepisów prawa.

Podobnie bez podstawy prawnej rada w §10 ust. 2 przedmiotowej uchwały postanowiła, że „Nie przedłożenie informacji z §10 pkt 1 lit. a, bądź powzięcie przez Burmistrza Miasta i Gminy Buk uzasadnionej informacji o ustaniu prawa przedszkola, zespołu wychowania przedszkolnego, punktu przedszkolnego lub szkoły do otrzymania dotacji, stanowi podstawę do wstrzymania wypłaty kolejnych rat dotacji, o czym Burmistrz Miasta i Gminy Buk powiadamia niezwłocznie drogą pisemną osobą prowadzącą przedszkole, zespół wychowania przedszkolnego, punkt przedszkolny lub szkołę z §1 pkt 1. Złożenie zaległej informacji z §10 pkt 1 lit a jest podstawą do przekazania zaległych rat dotacji należnej i wypłaty raty na kolejny miesiąc roku budżetowym.”

Kolegium Izby wskazuje, że wstrzymanie wypłaty dotacji, a następnie uruchomienie jej przekracza regulacje ustawowe zawarte w art. 80 ust. 4 i art. 90

ust. 4 ustawy o systemie oświaty, dotyczące trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania.

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 uregulowania znajdują się w odniesieniu do placówek publicznych określonych w art. 80 ust. 3 ustawy. Z tych przepisów wyraźnie wynika iż rada nie ma możliwości wstrzymania wypłat należnych dotacji. Może natomiast przeprowadzić zgodnie z postanowieniem §13 uchwały kontrolę w jednostkach dotowanych. Jeżeli okaże się, że dotacja została przyznana w nadmiernej wysokości, gdyż faktyczna ilość uczniów była mniejsza niż przyjęto przez organ to podmiot winien być zobowiązany do jej zwrotu na podstawie art. 145 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

W sytuacji natomiast gdy potwierdza się informacja, że podmiot utracił prawo do otrzymania dotacji to organ winien wszcząć postępowanie w sprawie wykreślenia szkoły lub placówki z prowadzonej ewidencji szkół i placówek.

Podobnie z przekroczeniem upoważnienia rada w §13 analizowanej uchwały postanowiła m.in., że „Podmiot winien uwzględnić w systemie księgowości wydzielenie kosztów sfinansowanych dotacją”.

W ocenie Kolegium zapis ten zbyt daleko ingeruje w działalność podmiotów prowadzących placówki oświatowe. 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 §13 został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego określonego w art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Ponadto Kolegium wskazuje iż w podstawie prawnej badanej uchwały przywołano w zakresie ustawy o systemie oświaty jedynie art. 90 ust. 4, który daje podstawę do ustalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tryb udzielania i rozliczenia dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania dla niepublicznych jednostek oświatowych. Z analizy uchwały wynika, że regulacje w niej zawarte odnoszą się także do publicznych jednostek oświatowych stąd w podsta-

wie prawnej, w celu zapewnienia związku między wskazaną podstawą prawną a rozstrzygnięciem winien zostać wskazany także przepis art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Ponadto Kolegium wskazuje, że zawarte w §4 ust. 1 uchwały wymóg wystąpienia do Burmistrza Miasta i Gminy Buk z wnioskiem o udzielenie dotacji przez podmiot prowadzący publiczną jednostkę oświaty, inną niż jednostka samorządowa nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Zgodnie z postanowieniami art. 80 ust. 2c warunkiem wystarczającym do otrzymania przez te podmioty dotacji jest przedstawienie organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowanej liczby uczniów.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, że w badanej uchwale Rada Gminy posłużyła się wyrażeniami wzajemnie sprzecznymi, mogącymi budzić wątpliwości interpretacyjne, tj.:

- w §8 ust. 2 odwołując się do aktualnej liczby dzieci uczęszczających,
- w §10 ust. 1 pkt 1 lit. „a” używając zwrotu faktyczna ilość uczniów,
- w §11 ust. 4 – odwołując się do faktycznej ilości uczniów uczęszczających,
- w zał. Nr 3 – zatytułowanym „Informacja o faktycznej ilości dzieci w każdym miesiącu roku kalendarzowego uczęszczających do jednostki prowadzonej na terenie Miasta i Gminy Buk, gdzie w pkt 3 wymaga się podania aktualnej liczby dzieci,

w zał. nr 4 zatytułowanym „Rozliczenie z wykonania otrzymanej dotacji za miesiąc...” gdzie odwołuje się do faktycznej liczby dzieci.

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 wyżej wymienione zapisy mogą być interpretowane jako wykluczający możliwość przekazania i rozliczenia dotacji z budżetu dla jednostek oświaty na dziecko, które nie uczęszczało, np. z powodu choroby. Zgodnie z §10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100 poz. 908) do oznaczania jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Ponadto Kolegium wskazuje, że w związku ze stwierdzeniem nieważności zał. Nr 1 do uchwały, w którym rada określiła sposób wyliczenia dotacji (udział%) dla niepublicznego przedszkola, zespołu wychowawczo-przedszkolnego oraz punktu przedszkolnego rada w celu doprowadzenia do zgodności z prawem winna poprawnie je określić dokonując zmian przedmiotowej uchwały

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło 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.