



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 15 października 2015 r.

Poz. 8296

UCHWAŁA NR 15.161.2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 30 czerwca 2015 r.

w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr VI/31/2015 Rady Gminy Jastrzębia z dnia 27 kwietnia 2015r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne lub osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) i 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) - **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwala, co następuje:

§ 1. Orzeka o nieważności Uchwały Nr VI/31/2015 Rady Gminy Jastrzębia z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne lub osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, z powodu istotnego naruszenia art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 2b, ust. 3c, ust. 3d, ust. 3f, ust. 3e-3g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz z art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Jastrzębia skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Przewodniczący Kolegium

Wojciech Tarnowski

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/31/2015 Rady Gminy Jastrzębia z dnia 27 kwietnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne lub osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania została doręczona Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w dniu 12 czerwca 2015 r. z naruszeniem art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. W myśl tego przepisu wójt obowiązany jest bowiem do przedkładania RIO w terminie 7 dni zarówno uchwał rady gminy jak i zarządzeń wójta objętych zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej.

Przedmiotowa uchwała stosownie do art. 11 ust. 1 pkt. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych podlega nadzorowi izby, a zatem powinna być przedłożona do RIO w terminie i trybie określonym cyt. powyżej przepisem.

Badając ww. uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje:

- w podstawie prawnej uchwały Rada Gminy Jastrzębia wskazała m.in. przepis art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, 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;
- w § 2 uchwały Rada Gminy wprowadziła definicje pojęć zawartych w uchwale i w pkt 7) postanowiła, iż ilekroć w uchwale jest mowa o innej formie wychowania przedszkolnego należy przez to rozumieć oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego;
- w § 4 uchwały Rada Gminy m.in. ustaliła podstawę obliczania dotacji dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek nauki (ust. 1) oraz dla innych form wychowania przedszkolnego (ust. 2).

W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy przekroczyła delegację wynikającą z w/cyt. art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, stanowiącego podstawę podjęcia badanej uchwały. Pojęcia zawarte w § 2 uchwały zostały już zdefiniowane w powszechnie obowiązujących przepisach prawa i nie ma podstaw do ich ponownego definiowania przez Radę, a zwłaszcza do ich modyfikacji. Dotyczy to w szczególności regulacji zawartej w § 2 pkt 7) uchwały traktującej oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych jako jedną z form wychowania przedszkolnego. Jest to sprzeczne z obowiązującymi przepisami i skutkuje w konsekwencji zmianą ustawowo określonych podstaw obliczania dotacji zarówno dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek nauki jak i dla innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w § 4 ust. 1 i 2 uchwały. Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827), która weszła w życie z dniem 1 września 2013 r. zmieniony został bowiem stan prawny dotyczący oddziałów przedszkolnych. Zgodnie z art. 6 ww. ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw do dnia 31 sierpnia 2016 r. przepisy art. 3 pkt. 22, art. 6 ust. 2a, art. 14 ust. 1, 4b, 4c, 5-5i i 8, art. 14a ust. 4a, art. 14 d ust. 4 i 6, art. 20 ust. 2 pkt. 1, art. 79a, art. 80 ust. 2, 2a, 2e i 3d ustawy zmienianej w art. 1, art. 90 ust. 1b, 1d-1f, 1h-1k, 1m-1o, 2b, 2c, 2g i 3d ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, art. 90 ust. 3e-3g i 4 ustawy zmienianej w art. 1, art. 12, art. 13, art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 15 stosuje się także odpowiednio do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Wynika z tego, iż podstawa obliczania dotacji dla niepublicznego oddziału przedszkolnego (w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały) powinna być ustalona w oparciu o art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1 w/w ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, w myśl którego do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. Rada Gminy w Jastrzębi podejmując przedmiotową uchwałę nie wzięła jednak powyższego pod uwagę, przez co w sposób istotny naruszyła wskazane przepisy prawa, a w konsekwencji nie określiła

w badanej uchwale podstawy obliczania dotacji dla niepublicznego oddziału przedszkolnego, czym naruszyła także w/w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

- w § 4 ust. 3 uchwały dotyczącym ustalenia podstawy obliczania dotacji dla podmiotów prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju dziecka wymieniono szkoły, placówki oraz ośrodki o, których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, w sytuacji gdy przedmiotowa uchwała zawiera regulacje dotyczące jedynie niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek nauki oraz innych form wychowania przedszkolnego;
- w § 5 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła następująco: „Dotacji dla szkoły lub osoby prowadzącej inną formę wychowania przedszkolnego udziela się na wniosek osoby fizycznej lub prawnej, która informuje o planowanej liczbie uczniów w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Wzór wniosku stanowi załącznik nr 1 do uchwały”. Zdaniem organu nadzoru dotacje o których mowa w badanej uchwale przysługują uprawnionym podmiotom z budżetu j.s.t z mocy prawa, a nie „na wniosek” dotowanego podmiotu, natomiast wymóg podania w określonym terminie organowi właściwemu do udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie uczniów ustalony jest w przepisach ustawowych m.in. w art. 90 ust. 1a, ust. 2a, 2b, 2d i ust. 3 ustawy o systemie oświaty;
- w § 6 uchwały zawarta została następująca regulacja „Podstawą obliczenia dotacji na jednego ucznia jest uchwała budżetowa Rady Gminy Jastrzębia oraz informacja o sposobie wyliczenia części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywana przez Gminę Jastrzębia od ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.” Regulacja ta jest całkowicie zbędna i sugeruje inną podstawę obliczania dotacji niż wynikająca z przepisów ustawy o systemie oświaty. Podstawa obliczenia dotacji dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek nauki oraz innych form wychowania przedszkolnego została uregulowana w § 4 badanej uchwały;
- § 7 ust. 1 uchwały stanowi o tym, iż organ prowadzący składa do 10 dnia każdego miesiąca informację o liczbie uczniów ustalonej według stanu na pierwszy dzień miesiąca;
- w § 7 ust. 3 uchwały Rada Gminy postanowiła m.in., że „miesięczna kwota dotacji przekazywana jest do ostatniego dnia miesiąca na rachunek bankowy placówki, wskazany we wniosku, co pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym, że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Nie było zatem podstaw dla Rady do wydłużenia terminu przekazania dotacji za miesiąc grudzień do ostatniego dnia tego miesiąca;
- w § 7 ust. 4 uchwały zawarta została następująca regulacja „organ prowadzący może złożyć korektę informacji, o której mowa w ust. 1, zwiększającą liczbę uczniów do ostatniego dnia miesiąca, którego korekta dotyczy”;
- w § 7 ust. 5 uchwały postanowiono z kolei, iż „organ prowadzący zobowiązany jest do złożenia korekty informacji, o której mowa w ust. 1, zmniejszającej liczbę uczniów niezwłocznie po stwierdzeniu faktu błędnego podania liczby uczniów będącej podstawą do naliczenia dotacji;
- w § 9 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż „ustalona kwota zobowiązania Gminy Jastrzębia z tytułu wyrównania dotacji należnej za poprzedni rok budżetowy przekazywana jest na rachunek bankowy placówki, wskazany we wniosku, o którym mowa w § 5 ust. 1 w terminie do ostatniego dnia marca roku następującego po roku, w którym dotacja została udzielona”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe regulacje zawarte w § 7 ust. 4 i ust. 5 oraz w § 9 ust. 2 uchwały nie znajdują uzasadnienia prawnego i wykraczają poza delegację ustaloną dla Rady Gminy w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

- w § 11 ust. 2 uchwały częściowo powtórzono i zmodyfikowano przepis art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty postanawiając, iż „kontrolujący mają prawo wstępu do szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania”. Przepis ustawowy art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty stanowi o osobach upoważnionych do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e. Poza tym zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy nie może jeszcze raz regulować w uchwale, tego co zostało już uregulowane w przepisach wyższej rangi. Przepisywanie do uchwał aktów wyższej rangi jest normatywnie zbędne i może skutkować modyfikacją intencji ustawodawcy. Pogląd taki podzielił NSA w orzeczeniu z dnia 16 czerwca 1992r. (ONSA1993, Nr2, poz.44), a także NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 października 1999r.(IISA/Wr1179/99);
- w § 12 ust. 8-9 Rada Gminy ustaliła, iż w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości Wójt Gminy Jastrzębia kieruje zalecenia pokontrolne do organu prowadzącego w terminie 14 dni od dnia podpisania lub odmowy podpisania protokołu kontroli oraz zobowiązała podmiot kontrolowany do udzielenia odpowiedzi na zalecenia pokontrolne w terminie 30 dni od dnia ich otrzymania. W ocenie Kolegium Izby powyższe ustalenia wykraczają poza delegację art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, gdyż nie mieszczą się w pojęciach „tryb i zakres” kontroli. Także przepisy art. 90 ust. 3e-3g ustawy o systemie oświaty nie dają uprawnień organom samorządu terytorialnego do kierowania zaleceń pokontrolnych do niepublicznych jednostek oświatowych. Organ dotujący na podstawie ustaleń kontroli może jedynie wszcząć postępowanie w sprawie zwrotu dotacji w trybie art. 61 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.);
- w załączniku nr 3 do badanej uchwały przewidziano rozliczenie dotacji przez niepubliczne placówki oświatowe z zastosowaniem klasyfikacji budżetowej, a w kolumnie „Nazwa wydatków” zamieszczono pozycje pn. „Bilans otwarcia na dzień 1 stycznia...” oraz pn. „Dotacja”.

Zdaniem Kolegium Izby są to regulacje niejasne i całkowicie zbędne, nie mające wpływu zarówno na uprawnienie do dotacji jak i na jej wysokość, a także sprzeczne z przepisem art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, który w katalogu wydatków, na które dotacje mogą być wyłącznie wykorzystywane nie przewiduje „dotacji”.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.