



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia czwartek, 25 kwietnia 2024 r.

Poz. 2239

U C H W A Ł A Nr XIII/665/2024

z dnia 23 kwietnia 2024 r.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie zgodności z prawem uchwały **Nr LXVII/802/2024 Rady Miejskiej w Sokołowie Małopolskim** z dnia 27 marca 2024 roku w sprawie w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Sokołów Małopolski oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania - działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art.18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) **stwierdza nieważność** uchwały Nr LXVII/802/2024 z dnia 27 marca 2024 w sprawie w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Sokołów Małopolski oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania - **w całości**, z powodu istotnego naruszenia przepisów art. 34 ust. 1, art. 35 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

W dniu 9 kwietnia 2024 roku uchwałą Nr XII/594/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały Nr LXVII/802/2024 Rady Miejskiej w Sokołowie Małopolskim z dnia 27 marca 2024 roku w sprawie w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Sokołów Małopolski oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania postępowania nadzorczego, która wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w dniu 3 kwietnia 2024. Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim nie usunęła nieprawidłowości we wskazanym terminie.

Rozpatrując przedmiotową uchwałę w trybie nadzoru Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie stwierdziło, co następuje:

Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim, działająca na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Sokołów Małopolski oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, uchwalając w szczególności, co następuje:

1. Osoba prowadząca sporządza i przedstawia Gminie w terminie do 5 dnia każdego miesiąca informację o faktycznej liczbie uczniów, według stanu na pierwszy dzień miesiąca. Wzór informacji określa załącznik nr 2 do niniejszej uchwały Informacja ta stanowi podstawę do obliczenia kwoty dotacji należnej na dany miesiąc.(§ 2 ust. 2 uchwały).

2. Dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy beneficjenta dotacji, wskazany we wniosku o udzielenie dotacji, w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za styczeń do 20 stycznia, za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. (§ 2 ust. 3 uchwały),

3. W przypadku zmiany rachunku bankowego, na który będzie przekazywana dotacja, beneficjent dotacji dołącza informację o nowym rachunku bankowym wraz z kopią zaświadczenia z banku o prowadzeniu rachunku bankowego. (§ 2 ust. 4 uchwały)

4. Osoba prowadząca przedszkole jest zobowiązana sporządzić i przekazać w terminie do 15 stycznia roku następującego po roku przekazania dotacji, roczne rozliczenie otrzymanych dotacji z uwzględnieniem celu wykorzystania dotacji według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszej uchwały. (§ 3 ust. 1 uchwały)

5. Roczne rozliczenie wykorzystania dotacji, o którym mowa w ust.1 zawiera wyszczególnienie kwot na poszczególne rodzaje wydatków, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a także uwzględnia rozliczenie z dotacji przekazanej na uczniów i wychowanków posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego oraz uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, zgodnie z art. 35 ust. 4 i 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.(§ 3 ust. 2 uchwały)

6. Podmiot, który zakończył działalność w zakresie prowadzenia przedszkola, w terminie 30 dni od dnia otrzymania ostatniej dotacji, nie później jednak niż w dniu zakończenia działalności sporządza rozliczenie dotacji, o którym mowa w ust.1 obejmujące okres od 1 stycznia do dnia zakończenia działalności. (§ 3 ust. 3 uchwały).

7. W załączniku nr 2 do uchwały określającej wzór Informacji o faktycznej liczbie uczniów, według stanu na pierwszy dzień miesiąca w ust. 6 w tabeli dotyczącej "Uczniowie niepełnosprawni, objęci wczesnym wspomaganie rozwoju, uczestnicy zajęć rewalidacyjno-wychowawczych (w przypadku dzieci realizujących obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, dzieci 6 letnie lub więcej należy zaznaczyć znakiem X w odpowiedniej rubryce)", w opisie kolumny 1 wymaga się podanie "Rodzaj niepełnosprawności z podaniem wagi oraz wczesne wspomaganie rozwoju, zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze".

8. W załączniku Nr 3 do uchwały określającej wzór Rozliczenia dotacji oświatowej otrzymanej z budżetu Gminy Sokołów Małopolski za dany rok w tabeli zawartej w pkt IV lit. a i b zawarto wymogi:

- w zakresie danych zawartych w kol. Nazwa wydatku podania w szczególności wynagrodzenie brutto wraz z pochodnymi od wynagrodzeń (wynagrodzenie nauczycieli, pozostałych pracowników oraz wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej dotowany podmiot,

- w zakresie danych zawartych w kol. Nazwa i nr dokumentu źródłowego podania w szczególności faktury VAT , rachunki, listy płac, deklaracje ZUS,

- w zakresie danych zawartych w kol. Nazwa i nr dowodu zapłaty podania szczególności i wyciąg bankowy, raport księgowy,

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, gdyż ustanawia normy o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie do art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Niedopuszczalne jest zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak i regulowanie tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego. Modyfikacje przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego. Każdą regulację prawa miejscowego wykraczającą poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do

wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważniony jest zatem wyłącznie do podjęcia uchwały zawierającej przepisy prawa miejscowego w zakresie ściśle wymienionym w ww. przepisie kompetencyjnym, tym samym nie jest uprawniony do powtarzania przepisów ustaw i uchwalania norm prawnych modyfikujących brzmienie norm ustawowych.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

1.W § 2 ust.3 uchwały zawarto postanowienie, że dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy beneficjenta dotacji, wskazany we wniosku o udzielenie dotacji, w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za styczeń do 20 stycznia, za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia.

W myśl art. 34 ust. 1 ustawy dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30 oraz 31 ust. 1, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy - Prawo oświatowe, lub zespołu szkół lub placówek, w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że części za styczeń i za grudzień są przekazywane w terminie odpowiednio do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego; w przypadku dotacji, o której mowa w art. 31 ust. 1, liczba części należnej dotacji jest równa liczbie miesięcy, w których prowadzony jest dany kwalifikacyjny kurs zawodowy. Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim na podstawie art. 38 ust. 1 cyt. wyżej ustawy nie była upoważniona do regulowania w uchwale terminów przekazywania dotacji, a ponadto w przyjętej normie zmodyfikowała brzmienie ustawowego przepisu w ten sposób, że pominęła ustawowe sformułowanie „roku budżetowego” do przekazywanych dotacji za styczeń i grudzień. Powyższym naruszono w sposób istotny art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

2.W § 2 ust.4 uchwały określono, że w przypadku zmiany rachunku bankowego, na który będzie przekazywana dotacja, beneficjent dotacji dołącza informację o nowym rachunku bankowym wraz z kopią zaświadczenia z banku o prowadzeniu rachunku bankowego. Z art. 38 ust. 1 cyt. ustawy nie wynika kompetencja organu stanowiącego do nakładania na beneficjentów dotacji obowiązku dodatkowych zaświadczeń lub ich kopii dotyczących rachunku bankowego beneficjenta dotacji. Powyższym naruszono w sposób istotny art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

3.W § 3 uchwały organ stanowiący określił tryb rozliczania dotacji w taki sposób, że w ust. 1 i 2 zawarł postanowienia odnoszące się do terminu sporządzenia i przekazania rozliczenia rocznego, natomiast w ust. 3 odnoszące się do rozliczenia podmiotu, który zakończył działalność w zakresie prowadzenia przedszkola w następujący sposób: „Podmiot, który zakończył działalność w zakresie prowadzenia przedszkola, w terminie 30 dni od dnia otrzymania ostatniej dotacji, nie później jednak niż w dniu zakończenia działalności sporządza rozliczenie dotacji, o którym mowa w ust. 1 obejmujące okres od 1 stycznia do dnia zakończenia działalności.” W przepisie tym organ stanowiący określił wyłącznie termin sporządzenia rozliczenia, natomiast nie określił terminu przekazania tego rozliczenia do dysponenta dotacji. Postanowienie § 3 ust. 3 uchwały nie zawiera istotnego elementu trybu rozliczenia dotacji wywołującego skutki prawne związane z wykorzystaniem dotacji, to jest terminu przekazania rozliczenia dysponentowi, który to termin powinien być uregulowany stosownie do art. 38 ust. 1 cyt. wyżej ustawy. Powyższym naruszono w sposób istotny art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

4.Na podstawie postanowień § 2 ust.2 uchwały osoba prowadząca sporządza i przedstawia Gminie w terminie do 5 dnia każdego miesiąca informację o faktycznej liczbie uczniów, według stanu na pierwszy dzień miesiąca. Wzór informacji określa załącznik nr 2 do niniejszej uchwały Informacja ta stanowi podstawę

do obliczenia kwoty dotacji należnej na dany miesiąc. W załączniku nr 2 do uchwały określającej wzór Informacji o faktycznej liczbie uczniów, według stanu na pierwszy dzień miesiąca w ust. 6 w tabeli dotyczącej "Uczniowie niepełnosprawni, objęci wczesnym wspomaganie rozwoju, uczestnicy zajęć rewalidacyjno-wychowawczych (w przypadku dzieci realizujących obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, dzieci 6 letnie lub więcej należy zaznaczyć znakiem X w odpowiedniej rubryce)", w opisie kolumny 1 wymaga się podanie "Rodzaj niepełnosprawności z podaniem wagi oraz wczesne wspomaganie rozwoju, zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze". W przepisie kompetencyjnym zawartym w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zawarte jest upoważnienie do określenia terminu przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2. Brak jest podstawy prawnej do żądania podania wagi w powiązaniu z rodzajem niepełnosprawności, która jest elementem danych statystycznych wykazywanych w Systemie Informacji Oświatowej, o którym mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 152), służących ustaleniu wielkości subwencji oświatowej. Powyższym naruszono w sposób istotny art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

5. W załączniku Nr 3 do uchwały określającej wzór Rozliczenia dotacji oświatowej otrzymanej z budżetu Gminy Sokołów Małopolski za dany rok w tabeli zawartej w pkt IV „Dane o wykorzystaniu dotacji na kształcenie, wychowanie, opiekę”- lit. a) „Uczniów pełnosprawnych i lit. b) „Uczniowie i wychowankowie posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, uczestnicy zajęć rewalidacyjno- wychowawczych oraz uczniowie oddziałów integracyjnych zawarto wymogi:

- w zakresie danych dotyczących zawartych w kol. Nazwa wydatku podania w szczególności wynagrodzenie brutto wraz z pochodnymi od wynagrodzeń (wynagrodzenie nauczycieli, pozostałych pracowników oraz wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej dotowany podmiot),
- w zakresie danych dotyczących zawartych w kol. Nazwa i nr dokumentu źródłowego podania w szczególności faktury VAT, rachunki, listy płac, deklaracje ZUS,
- w zakresie danych dotyczących zawartych w kol. Nazwa i nr dowodu zapłaty podania w szczególności wyciąg bankowy, raport księgowy,

W art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określono zamknięty katalog wydatków, na które mogą być wykorzystane dotacje na dofinansowanie zadań placówek wychowania przedszkolnego. Rada Miejska w Sokołowie Małopolskim poprzez użycie zwrotu „w szczególności” odnoszących się do dokumentowania ww. wydatków tylko przykładowo określiła katalog wydatków ponoszonych z dotacji podmiotowej i dokumentów służących rozliczeniu dotacji. Powoduje to, że beneficjent dotacji nie ma pełnej wiedzy o zakresie wydatków, który w ujęciu zawartym w przedmiotowym załączniku do uchwały został niedopuszczalnie określony sposób otwarty, w odróżnieniu od zamkniętego katalogu wydatków wynikającego z art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Beneficjent dotacji nie posiada również pełnej informacji o zakresie dokumentów źródłowych służących jako dowody dokumentujące w sposób prawidłowy poniesione wydatków. Mogą one być dokumentowane w inny sposób, niż wymieniony w uchwale, na przykład ze względu na ich wartość mogą być dokumentowane jedynie np. paragonami fiskalnymi, które nie zostały wymienione w uchwale.

Stanowiony akt prawa miejscowego powinien być zredagowany w taki sposób, aby adresat jego przepisów posiadał z góry precyzyjną wiedzę, jakie dokumenty będą służyć rozliczeniu dotacji. Przepis aktu prawa miejscowego nie może pozwalać na dowolne jego zastosowanie, powinien być sformułowany w sposób jasny, wyczerpujący i nie pozwalający na zastosowanie niedopuszczalnego prawnie luzu interpretacyjnego. Powyższym naruszono w sposób istotny art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Mając powyższe na względzie Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie w terminie 30 dni od doręczenia niniejszej uchwały.

Zastępca Prezesa

Mirosław Paczocha