



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 stycznia 2016 r.

Poz. 851

UCHWAŁA NR 1/16/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 13 stycznia 2016 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 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XV/153/2015 Rady Miasta i Gminy Margonin z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Miasta i Gminy Margonin przez osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w części obejmującej postanowienia:

1. § 4 ust. 1 wyrażenia o treści: „- począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych”,

2. § 8 ust. 3 wyrażenia o treści: „zawierające:

- 1) numer upoważnienia;
- 2) imię i nazwisko kontrolującego;
- 3) nazwa i adres kontrolowanego;
- 4) temat kontroli;
- 5) termin ważności upoważnienia”,

3. § 10 ust. 4 o treści: „Kontrolujący jest uprawniony do powołania na świadka osoby wykazanej w dokumentacji kontrolowanej jednostki jako uczeń, gdy jest to osoba pełnoletnia lub – w przypadku uczniów nieletnich – w obecności rodziców/opiekunów prawnych ucznia”.

4. W załączniku Nr 1 – Wniosek o udzielenie dotacji, załączniku Nr 2 – informacja o faktycznej liczbie uczniów oraz w załączniku Nr 3 – Rozliczenie wykorzystania dotacji udzielonej w roku, w części – Oświadczenia i podpisy osób reprezentujących organ prowadzący, oświadczenia o treści:

„Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).

Oświadczam, że w szkole, przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole zostały zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i przepisach wykonawczych do tej ustawy”,

z powodu naruszenia przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. , poz. 2156, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XV/153/2015 z dnia 12 listopada 2015 r., doręczoną tutejszej Izbie w dniu 21 grudnia 2015r. Rada Miasta i Gminy Margonin powołując się na przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), [aktualnie tekst jednolity opublikowany w Dz.U. z 2015 r. poz. 2156,] dalej ustawa o systemie oświaty, podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Miasta i Gminy Margonin.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U z 2016 r. poz. 23), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zawiadomiła Przedstawiciela Jednostki o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XV/153/2015 z dnia 12 listopada 2015 r., wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 13 stycznia 2016 roku.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Z postanowienia art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wynika, że do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest, jak stanowi art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy. W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w Rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” i Rozdziale 8 „Szkoły i placówki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

Wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych są przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty: „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji o których mowa w ust. 2-3b oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.”

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty: „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.”

Wykonując dyspozycje ww. przepisów, w dniu 12 listopada 2015 roku Rada Miasta i Gminy Margonin podjęła uchwałę Nr XV/153/2015 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Miasta i Gminy Margonin przez osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystania dotacji. Z uchwały wynika, że Rada ustaliła dotacje dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego.

W postanowieniach § 4 ust. 1 Rada określiła iż: „w przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących, ustalonych w budżecie lub przewidzianych na utrzymanie ucznia w szkołach, przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego należących do Miasta i Gminy Margonin, ulegają również zmianie kwoty dotacji należnej podmiotom, którym dotację ustala się wg tych wydatków – począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych.”

Odnosząc się do zapisów § 4 ust. 1 uchwały, Kolegium Izby wskazuje, iż z przepisów art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty wynika, że analizowana dotacja jest dotacją roczną, którą zgodnie z art. 80 ust. 3c i odpowiednio art. 90 ust. 3c ustawy przekazuje się w comiesięcznych częściach (transzach). W ustawie nie zapisano, że transze są równe, co wynika z występujących w trakcie roku zmian elementów wpływających na wysokość dotacji rocznej. W praktyce skutkuje to tym, że jednostki samorządu terytorialnego:

- z początkiem roku, w oparciu o posiadane dane, ustalają dotację należną i przekazują ją w równych transzach co miesiąc,

- dokonują cyklicznej weryfikacji dotacji w trakcie roku, czyniąc to w oparciu o dane o zmianach podstawy oraz w oparciu o dane o zmianach liczby uczniów dotowanej szkoły, przedszkola lub placówki.

Regulacja obejmująca wyrażenie „– *począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych*” pozostaje w sprzeczności z zasadami naliczania, bowiem tak skonstruowane postanowienie powoduje, że dotacja dla podmiotów prowadzących szkoły, przedszkola i inne publiczne formy wychowania przedszkolnego byłaby zaniżona lub zawyżona w porównaniu do uregulowań zakreślonych przepisami art. 80 ust. 2, ust. 2b, ust. 2c, ust. 3 i odpowiednio art. 90 ust. 2, ust. 2b, ust. 2c, ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Wysokość dotacji na jednego ucznia winna zostać zweryfikowana począwszy od miesiąca, w którym nastąpiły zmiany w jednostce samorządu terytorialnego prowadzącej przedszkola, szkoły itp.

Pogląd ten podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 30 października 2014 roku, sygn. akt I SA/Po 211/14 cyt. „*W ocenie Sądu, przy uwzględnieniu mechanizmu rozliczenia wynikającego z u.s.o., miarodajnym momentem dla określenia terminu zmiany kwoty dotacji jest moment określenia na nowo wysokości dotacji, w wyniku uwzględnienia zmian bieżących. Z analizowanego tu upoważnienia ustawowego nie wynika kompetencja dla rady gminy, do określania do kiedy ma nastąpić skutek finansowy zmiany wysokości dotacji dla poszczególnej placówki gminnej, i to niezależnie od tego, w którym momencie stosownej zmiany dotacji dokona organ dotujący*”. W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność w § 4 ust. 1 uchwały postanowień o treści: „– *począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych*”, jako naruszających w sposób istotny ww. przepisy prawa.

W postanowieniach § 8 ust. 3 Rada Miasta i Gminy Margonin szczegółowo określiła zawartość upoważnienia do przeprowadzenia kontroli stanowiąc, iż upoważnienie to zawiera:

- 1) numer upoważnienia;
- 2) imię i nazwisko kontrolującego;
- 3) nazwa i adres kontrolowanego;
- 4) temat kontroli;
- 5) termin ważności upoważnienia.”

W ocenie Kolegium Izby, nie ma podstawy prawnej do określania przez Radę zawartości upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

W § 10 ust. 4 uchwały zawarto postanowienie o treści:

„Kontrolujący jest uprawniony do powołania na świadka osoby wykazanej w dokumentacji kontrolowanej jednostki jako uczeń, gdy jest to osoba pełnoletnia lub – w przypadku uczniów nieletnich – w obecności rodziców/opiekunów prawnych ucznia”.

Stanowienie w zakresie określonym postanowieniem § 8 ust. 3 oraz § 10 ust. 4 przedmiotowej uchwały w ocenie Kolegium nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych radzie gminy w art. 80 ust.4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Kolegium stwierdza, że zakres uprawnień podmiotu kontrolującego, a tym samym pośrednio obowiązków podmiotu kontrolowanego został uregulowany przez ustawodawcę m.in. w art. 80 ust. 3e-3g oraz art. 90 ust. 3e-3g ustawy o systemie oświaty, gdzie określono, iż organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetu tych jednostek oraz osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół, placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania oraz mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych szkół i placówek.

W literaturze wskazuje się, że „tryb kontroli” należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie ww. norm ustawy, czyli norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określa, w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola. Natomiast „zakres kontroli” to wg literatury „wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). Zgodnie natomiast ze Słownikiem Języka Polskiego wydanie PWN z 1989 roku tryb – to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania. Stanowienie przez Radę o prawie kontrolującego do powołania

na świadka osoby wskazanej w dokumentacji kontrolowanego podmiotu – rodziców bądź opiekunów prawnych ucznia nie należą do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność w § 8 ust. 3 uchwały postanowień o treści: „zawierające:

- 1) numer upoważnienia;
- 2) imię i nazwisko kontrolującego;
- 3) nazwa i adres kontrolowanego;
- 4) temat kontroli;
- 5) termin ważności upoważnienia”,

oraz § 10 ust 4 uchwały o treści: „Kontrolujący jest uprawniony do powołania na świadka osoby wykazanej w dokumentacji kontrolowanej jednostki jako uczeń, gdy jest to osoba pełnoletnia lub – w przypadku uczniów nieletnich – w obecności rodziców/opiekunów prawnych ucznia”.

W załączniku Nr 1 – Wniosek o udzielenie dotacji, załączniku Nr 2 – informacja o faktycznej liczbie uczniów oraz w załączniku Nr 3 – Rozliczenie wykorzystania dotacji udzielonej w roku, w części – Oświadczenia i podpisy osób reprezentujących organ prowadzący, nałożono obowiązek złożenia oświadczeń o treści:

„Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).

Oświadczam, że w szkole, przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole zostały zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i przepisach wykonawczych do tej ustawy”.

Kolegium wskazuje, że zgodnie z § 25 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908 z późn. zm.) przepisy prawa materialnego aktu prawa miejscowego mogą wyjątkowo wskazywać zachowanie nakazywane (obowiązek złożenia oświadczenia), jeżeli adresat lub okoliczności tego nakazu są wskazane w sposób niewątpliwy w ustawie. Upoważnienie zawarte w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie przyznaje radzie gminy kompetencji do nakładania na organ prowadzący szkołę, przedszkole czy inne formy wychowania przedszkolnego obowiązków polegających na złożeniu oświadczeń o znajomości lub o przestrzeganiu określonych przepisów. W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność oświadczeń zawartych w załączniku Nr 1, Nr 2 i Nr 3 do uchwały o treści: „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168).

Oświadczam, że w szkole, przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole zostały zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i przepisach wykonawczych do tej ustawy”.

Przy sposobności Kolegium Izby wskazuje, że przepisy art. 90 ustawy o samorządzie gminnym nakładają na burmistrza (wójta, prezydenta) obowiązek przekazania regionalnej izbie obrachunkowej uchwał rady gminy i zarządzeń burmistrza (wójta, prezydenta), objętych zakresem nadzoru izby, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (wydania).

Przepisy art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ustalają w jakiego rodzaju sprawach podjęte uchwały i wydane zarządzenia organów gminy podlegają działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych. Analiza tego przepisu pozwala stwierdzić, że do uchwał objętych nadzorem izb należą uchwały w sprawie zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Rada Miasta i Gminy Margonin badaną uchwałę podjęła w dniu 12 listopada 2015r. Uchwała została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (tj. organowi nadzoru) w dniu 21 grudnia 2015r., czyli ze znacznym uchybieniem ustawowo określonego terminu.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska