



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 stycznia 2016 r.

Poz. 871

UCHWAŁA NR 1/59/2016 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

postanowień uchwały Nr XVII/110/2015 Rady Miejskiej w Opalenicy z dnia 30 listopada 2015r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych: szkół, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego - prowadzonych przez osoby prawne i osoby fizyczne inne niż Gmina Opalenica oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania w części obejmującej:

- w § 2 ust. 4,
- w § 5 ust. 1 pkt 1 wyrażenie w brzmieniu: *z tym że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Opalenica,*
- w § 5 ust. 1 pkt 5 wyrażenie w brzmieniu: *z tym że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Opalenica,*
- w § 5 ust. 1 pkt 6 wyrażenie w brzmieniu: *z tym że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Opalenica.*
- w § 5 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu: *z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Opalenica.*
- w § 5 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu: *z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Opalenica.*
- w § 5 ust. 4 wyrażenie w brzmieniu: *z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Opalenica.*
- w § 7 ust. 4 wyrażenie w brzmieniu: „siedziby organu prowadzącego i”,
- w § 7 ust. 7 wyrażenie w brzmieniu: *Protokół kontroli zawiera w szczególności dane dotyczące terminu kontroli, miejsca przeprowadzenia kontroli, imiona i nazwiska osób przeprowadzających kontrolę, podstawie*

prawną, opis obszaru podlegającego kontroli, wyniki kontroli oraz ewentualne zalecenia, podpisy osób kontrolujących oraz osoby lub osób upoważnionych do reprezentowania kontrolowanego podmiotu.

z powodu naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XVII/110/2015 z dnia 30 listopada 2015 roku (doreczoną tutejszej Izbie w dniu 21 grudnia 2015r.) Rada Miejska w Opalenicy powołując się na przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 13 stycznia 2016 roku. Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym 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 „Szkoly i placowki 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 wykorzystania, 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.*

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, i 2a-3b oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, 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 w/w przepisów, w dniu 30 listopada 2015 roku Rada Miejska w Opalenicy podjęła ww. uchwałę.

W § 2 ust. 4 Rada postanowiła, że *„W przypadku jednostek, o których mowa w § 5 ust.1, przedłożenie wniosku do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji jest warunkiem udzielenia dotacji.”* Kolegium Izby wskazuje, że obowiązek podania informacji o planowanej liczbie uczniów, warunkujący przyznanie dotacji wymagany jest przepisami art. 90 ustawy o systemie oświaty od wszystkich podmiotów prowadzących niepubliczne przedszkola, szkoły i placówki, zaś art. 80 ustawy nakłada ten wymóg wyłącznie na osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego i osoby fizyczne prowadzące publiczne przedszkola, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty, które zgodnie z art. 71b ust. 2a ustawy prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty). W związku z tym postanowienie § 2 ust. 4 uchwały Rady jest zasadne w odniesieniu do placówek niepublicznych, natomiast z treści ww. postanowienia wynika uwarunkowanie udzielanych dotacji także dla publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 80 ust. 2b, złożeniem wniosku w wyżej wskazanym terminie mimo, że ustawa o systemie oświaty nie wprowadza takiego warunku. Zatem Rada Miejska w Opalenicy, uzależniając przyznanie

dotacji od terminowego złożenia wniosku dla ww. podmiotów, wykroczyła poza swoje ustawowe kompetencje, unormowane dyspozycją art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Kolegium Izby wskazuje również, iż przyjęte w przedmiotowej uchwale, przez Gminę rozwiązanie, w zakresie ustalenia wielkości dotacji na ucznia niepełnosprawnego dla poszczególnych podmiotów (o których mowa odpowiednio w przepisach art. 80 i 90 u.s.o.) nie gwarantuje, zdaniem Kolegium, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego w każdym przypadku będzie co najmniej równa dotacji na ucznia pełnosprawnego. Może się bowiem zdarzyć, że wielkość dotacji na ucznia niepełnosprawnego, ustalona w oparciu o odpowiednik kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, będzie niższa niż wielkość dotacji dla pozostałych uczniów (nie niepełnosprawnych) ustalona w oparciu o wydatki bieżące przewidziane/ponoszone przez Gminę Opalenica w prowadzonych przez nie placówkach oświatowych.

Ustawodawca, poprzez zawarcie w przepisach art. 80 ust. 2 oraz art. 90 ust. 1b i 1c ustawy o systemie oświaty, zwrotu z *tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego* oraz w przepisach art. 80 ust. 2b, art. 90 ust. 2b i art. 90 ust. 2d ustawy zwrotu 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, użytego po wcześniejszym wskazaniu wielkości dotacji bądź minimalnego wskaźnika wielkości dotacji* (odnoszonych zawsze do wydatków bieżących na jednego ucznia w przedszkolu prowadzonym przez gminę), chciał zagwarantować dofinansowanie na ucznia niepełnosprawnego na poziomie przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej, w sytuacji gdyby wielkość dotacji ustalona w ustawie (przedszkola publiczne) lub przez organ stanowiący była niższa niż ta, która została ustalona w subwencji.

Podobne stanowisko (w ostatnim czasie) znajduje odzwierciedlenie w doktrynie, rozstrzygnięciach organów nadzoru, a – co najważniejsze – w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I.SA/Po 1305/15).

Mając powyższe na względzie Kolegium postanowiło o stwierdzeniu nieważności w § 5 ust. 1 pkt 1, 5 i 6, oraz w § 5 ust. 2, 3 i 4 wyrażen określających, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego będzie przekazana w kwocie równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Opalenica.

Odnosząc się do przepisu § 7 ust. 4 uchwały stanowiącego, że osoby, o których mowa w ust. 2, mają prawo wstępu do siedziby organu prowadzącego, Kolegium Izby wskazuje, że brak jest przesłanek do przeprowadzania kontroli w siedzibie organu prowadzącego w świetle regulacji uchwalonej przez Radę Miejską w Opalenicy w § 7 ust. 5 uchwały, gdzie wskazuje się, że „*W przypadku, gdy księgi finansowe znajdują się poza siedzibą dotowanej jednostki, organ prowadzący zobowiązany jest zapewnić dostępność ksiąg finansowych i dowodów księgowych na czas kontroli, w siedzibie dotowanej jednostki*”.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że przepisy art. 80 ust. 3f oraz art. 90 ust. 3f u.s.o. nadają osobom upoważnionym do prowadzenia kontroli dodatkowe, wyraźnie wyartykułowane, uprawnienie do wejścia na teren kontrolowanej placówki oświatowej i wglądu w prowadzoną przez nią dokumentację. Zasadnie można przyjąć, że celem tej regulacji było zaakcentowanie prawa wejścia na teren placówki oświatowej, które – ze względu na zadania opiekuńcze szkoły - jest dla osób postronnych ograniczone.

Zdaniem Kolegium Izby, skoro ustawodawca w art. 80 ust. 3f oraz art. 90 ust. 3f u.s.o. przewidział kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji przez szkoły i placówki (a nie przez organy prowadzące), w tym prawo wstępu do szkół i placówek (a nie siedziby organu prowadzącego) oraz wglądu do prowadzonej przez szkoły i placówki (a nie organ prowadzący) dokumentacji tam wymienionej, w tym finansowej, to nie ma uzasadnienia prowadzenie tego rodzaju kontroli w innym miejscu niż kontrolowana szkoła lub placówka. Wskazane w powyższym przepisie prawo "wstępu" należy bowiem bezpośrednio powiązać z prawem "wglądu". Oznacza to, że prawo wstępu do danej szkoły ma umożliwić realizację prawa wglądu do dokumentacji prowadzonej przez tę szkołę. Zatem, wszelka dokumentacja dotycząca wykorzystania przedmiotowych dotacji powinna znajdować się w szkołach lub placówkach, które dotacje otrzymały, a nie w innych miejscach, np. siedzibie organu prowadzącego lub jej biura rachunkowego, gdyż kontrola w omawianym zakresie w tych jednostkach i w tych miejscach nie może być prowadzona. W związku z powyższym, organ, o którym mowa w art. 80 ust. 3e oraz art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty, nie

może prowadzić kontroli dokumentacji prowadzonej przez inne podmioty niż szkoły lub placówki i w zakresie innym niż tam opisanym.

Podobne stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide np. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2015 r., sygn. akt II GSK 2391/13).

Ponadto, odnosząc się do przepisu § 7 ust. 7 uchwały, w ocenie Kolegium Izby regulacje dotyczące zawartości protokołu kontroli nie mieszczą się w pojęciach „tryb” i „zakres” kontroli, a zatem stanowienie w ww. zakresie nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanых 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 przyznanых 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 w/w norm ustawy (czyli norm o charakterze technicznym) poprzez precyzyjne określenie 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). Zatem stanowienie w zakresie odnoszącym się do zawartości protokołu kontroli nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanых radzie gminy w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności cytowanych powyżej wyrażeń w § 8 ust. 3 badanej 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