

Uchwała Nr 21/152/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 4 czerwca 2013 r.

w składzie

1. Ryszard Paweł Krawczyk	9. Agnieszka Kamyczek - Maszewska
2. Beata Kaczmarek	10. Józefa Lucyna Michejda
3. Ewa Śpionek	11. Bogusław Wenus
4. Iwona Kopczyńska	12. Grażyna Kos
5. Anna Kaźmierczak	13. Barbara Polowczyk
6. Wojciech Newereńczuk	14. Paweł Dobrzyński
7. Paweł Jaśkiewicz	15. Małgorzata Michałek
8. Bogdan Łągwa	16. Roman Drozdowski

Po rozpoznaniu w dniu 4 czerwca 2013 roku Uchwały nr XXIX/160/13 Rady Gminy Witonia z dnia 22 kwietnia 2013 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla prowadzonych na terenie Gminy Witonia niepublicznych szkół i przedszkoli oraz trybu i zakresu prawidłowości ich wykorzystania, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 10 maja 2013 roku, działając 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) oraz art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113)

Kolegium uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność Uchwały nr XXIX/160/13 Rady Gminy Witonia z dnia 22 kwietnia 2013 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla prowadzonych na terenie Gminy Witonia niepublicznych szkół i przedszkoli oraz trybu i zakresu prawidłowości ich wykorzystania z powodu naruszenia prawa, tj. art. 90 ust.4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oświaty (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

U Z A S A D N I E N I E

Uchwała nr XXIX/160/13 Rady Gminy Witonia z dnia 22 kwietnia 2013 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla prowadzonych na terenie Gminy Witonia niepublicznych szkół i przedszkoli oraz trybu i zakresu prawidłowości ich wykorzystania, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 10 maja 2013 roku. Jako podstawę prawną podjęcia Uchwały wskazano, m.in.: art. 90 ust.4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Stosownie do przywołanego przepisu 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 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 toku badania przedmiotowej Uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że stosownie do postanowienia zawartego w § 1 ust.1 pkt 2 - ma ona zastosowanie do niepublicznych szkół podstawowych o uprawnieniach szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny i obowiązek nauki. W konsekwencji na mocy § 3 pkt 2 Uchwały uprawnienie do otrzymania dotacji z budżetu Gminy Witonia przysługuje podmiotom prowadzącym niepubliczne szkoły podstawowe o uprawnieniach szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny i obowiązek nauki. W obu przypadkach - poprzez użycie spójnika „i” - szkoły podstawowe uprawnione do uzyskania dotacji zostały zobligowane łącznie do realizacji obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, co pozostaje sprzeczne z art. 90 ust.2a ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym - dotacje przysługują dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych w przypadku realizacji w tych szkołach obowiązku szkolnego „lub” obowiązku nauki. Dodatkowo należy zauważyć, że obowiązek szkolny trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18 roku życia (art. 15 ust.2 ustawy o systemie oświaty), a spełnia się go przez uczęszczanie do szkoły podstawowej i gimnazjum (art. 16 ust.5 ustawy o systemie oświaty), zaś obowiązek nauki spełnia się po ukończeniu gimnazjum (art. 16 ust.5a pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty). Tym samym - mając na względzie okoliczność, że dotacje z budżetu gminy, stosownie do art. 90 ust.1 ustawy o systemie oświaty, otrzymują szkoły, w których realizowany jest obowiązek szkolny – należy stwierdzić, że § 1 ust.1 pkt 2 oraz § 3 pkt 2 Uchwały podjęte zostały z naruszeniem art. 90 ust.4 ustawy o systemie oświaty, w związku z brakiem upoważnienia organu stanowiącego gminy do modyfikacji przepisów ustawowych.

W § 2 Uchwały zawarty został słowniczek pojęć w niej użytych. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący gminy, na mocy art. 90 ust.4 ustawy o systemie oświaty, nie został upoważniony do tworzenia definicji legalnych, a zwłaszcza definiowania pojęć, których znaczenia należy upatrywać w przepisach ustawy o systemie oświaty, tj. np.: uczeń (art. 3 pkt 11 ustawy o systemie oświaty), czy uczeń niepełnosprawny (art. 71b ustawy o systemie oświaty).

W § 6 ust.2 Uchwały wskazano, że przyznana dotacja może zostać wstrzymana do czasu otrzymania miesięcznej informacji odnośnie faktycznej liczby uczniów oraz miesięcznego rozliczenia wykorzystania dotacji. Ponadto z § 13 ust.1 Uchwały wynika, że po przekazaniu pierwszej raty dotacji warunkiem przekazania kolejnej raty jest złożenie przez osobę prowadzącą przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego rozliczenia dotacji za miesiąc poprzedni w terminie do 15 dnia następnego miesiąca wraz z oświadczeniem o aktualności uprawnień do otrzymania dotacji. Stosownie do § 13 ust.2 Uchwały brak spełnienia wskazanych wymagań spowoduje wstrzymanie dotacji na kolejny miesiąc, zaś złożenie zaległej informacji i spełnienie wymagań, o których mowa w § 13 ust.1 Uchwały, może być podstawą do przekazania zaległych rat dotacji (§ 13 ust.3 Uchwały). Natomiast ustawa o systemie oświaty nie przewiduje możliwości wstrzymania dotacji, tym samym przywołane regulacje, zdaniem Kolegium Izby, wykraczają poza zakres kompetencji do stanowienia prawa miejscowego wynikający z art. 90 ust.4 ustawy.

Zgodnie z § 7 pkt 1 oraz z § 10 pkt 1 Uchwały kwota dotacji na każdego ucznia wynosi odpowiednio:

w przypadku przedszkola 75%, a w przypadku innej formy wychowania przedszkolnego 40%, ustalonych w budżecie Gminy Witonia wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego ucznia. Jednocześnie z § 15 Uchwały wynika, że miesięczną stawkę dotacji dla przedszkola i innych form wychowania przedszkolnego określa się w oparciu o średnie koszty utrzymania jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Witonia w roku poprzedzającym rok przydzielenia dotacji, przy czym do czasu wyliczenia ostatecznych miesięcznych stawek dotacji, stosownie do § 16 Uchwały, dotacje przekazywane są zaliczkowo w wysokości stawek planowanych w budżecie na dany rok. Kolegium Izby stwierdziło, że powyższe regulacje pozostają we wzajemnej sprzeczności, a ponadto w sprzeczności z art. 90 ust.2b oraz ust.2d ustawy o systemie oświaty, gdyż zgodnie z przywołanymi przepisami podstawę wyliczenia dotacji stanowią ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. W efekcie postanowienia § 7 pkt 1 oraz § 10 pkt 1 Uchwały podjęte zostały przez organ stanowiący gminy z naruszeniem uprawnień wynikających z art. 90 ust.4 ustawy o systemie oświaty. W § 8 oraz w § 11 Uchwały zawarte zostały postanowienia dotyczące zwrotu przez inną gminę, kosztów ponoszonych przez Gminę Witonia tytułem dotacji udzielonej na ucznia będącego mieszkańcem tej gminy, a uczęszczającego do przedszkola lub korzystającego z innej formy wychowania przedszkolnego, na terenie Gminy Witonia. Kolegium Izby zwraca uwagę, że wskazane kwestie zostały uregulowane w art. 90 ust.2c oraz ust.2e ustawy o systemie oświaty. Jednocześnie postanowienia Uchwały w sposób nieuprawniony modyfikują przywołane przepisy ustawowe. Wobec powyższego regulacje § 8 oraz § 11 Uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 90 ust.4 ustawy o systemie oświaty.

W ocenie Kolegium Izby z naruszeniem delegacji wynikającej z art. 90 ust.4 ustawy o systemie oświaty został podjęty § 12 ust.2 Uchwały, który stanowi, że dotacja przekazywana jest na podstawie umowy, co jednak nie znajduje oparcia w przepisach ustawy o systemie oświaty, z których wynika, że dotacja przekazywana jest na podstawie wniosku uprawnionego podmiotu.

Zgodnie z § 13 ust.6 Uchwały osoba prowadząca szkołę, przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego jest zobowiązana złożyć informację o faktycznej liczbie uczniów w miesiącu grudniu w terminie do 27 grudnia, a w przypadku pobrania dotacji w nadmiernej wysokości dokonać jej zwrotu w terminie do 31 grudnia. Powyższe w ocenie Kolegium Izby stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawowych, a tym samym pozostaje w sprzeczności z art. 251 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych, które wskazują terminy zwrotu dotacji, w tym dotacji pobranych w nadmiernej wysokości.

Stosownie do § 22 ust.1 lit. a) - d) Uchwały zwrotowi do budżetu podlega dotacja: pobrana w nadmiernej wysokości (ust.1 lit. a)), niewykorzystana - nierozliczona dowodem poniesienia wydatków bieżących (ust.1 lit. b)), wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem na pokrycie innych wydatków niż określone w art. 90 ust.3d ustawy o systemie oświaty (ust.1 lit. c)), rozliczona niewłaściwie, niezgodnie ze stanem faktycznym (ust.1 lit. d)). Przy powyższym, Kolegium Izby podkreśla, że kwestie związane ze zwrotem do budżetu dotacji niewykorzystanej, wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie albo w nadmiernej wysokości zostały uregulowane w art. 251 oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych. Ewentualne odesłanie do regulacji ustawowych powinno być dokonane w sposób pełny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Natomiast art. 251 ustawy o finansach publicznych odnosi się do dotacji niewykorzystanych bez wskazania, jak to czyni § 22 ust.1 lit. b) Uchwały, że dotacje niewykorzystane to dotacje nierozliczone dowodem poniesienia wydatków bieżących. Ponadto art. 252 ustawy o finansach publicznych dotyczy dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podczas gdy § 22 ust.1 lit. d) Uchwały, stanowi o dotacjach rozliczonych niewłaściwie, niezgodnie ze stanem faktycznym. W efekcie postanowienia § 22 Uchwały pozostają w sprzeczności z art. 251 oraz

art. 252 ustawy o systemie oświaty.

Kolegium Izby zwróciło uwagę, że w załącznikach nr 1 oraz nr 2 do Uchwały, zawierających: wzór wniosku o udzielenie dotacji z budżetu Gminy Witonia oraz wzór miesięcznej informacji o liczbie uczniów objętych dotacją za dany miesiąc, nie zamieszczono pozycji dotyczących liczby uczniów niepełnosprawnych. Określenie we wskazanych wnioskach zakresu danych z pominięciem elementów niezbędnych dla prawidłowego wyliczenia dotacji stanowi naruszenie art. 90 ust.4 ustawy o systemie oświaty.

Na mocy § 3 Uchwały uprawnione do otrzymania dotacji z budżetu Gminy Witonia zostały osoby prowadzące niepubliczne przedszkola, niepubliczne szkoły podstawowe oraz niepubliczne formy wychowania przedszkolnego, wpisane do ewidencji prowadzonej przez Gminę Witonia. Natomiast stosownie do art. 90 ustawy o systemie oświaty dotacje z budżetu gminy otrzymują niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, tym samym otrzymanie dotacji pozostaje związane z faktycznym prowadzeniem, a nie wpisaniem do ewidencji, na terenie danej gminy stosownej działalności oświatowej.

Stosownie do § 5 ust.1 pkt 1 i pkt 2 Uchwały osoba prowadząca szkołę, przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego zobowiązana jest do złożenia w Urzędzie Gminy Witonia, w terminie do 10 każdego miesiąca, informacji o faktycznej liczbie uczniów oraz miesięcznego rozliczenia wykorzystania dotacji. Jednocześnie zgodnie z § 13 ust.1 Uchwały - warunkiem przekazania kolejnej raty dotacji jest złożenie przez osobę prowadzącą przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego rozliczenia dotacji za miesiąc poprzedni w terminie do 15 dnia następnego miesiąca wraz z oświadczeniem o aktualności uprawnień do otrzymania dotacji. Tym samym należy wskazać, że w uchwale występują dwa terminy w zakresie obowiązku przedkładania określonych dokumentów dotyczących liczby uczniów oraz rozliczenia dotacji, ponadto za niecelowe należy uznać żądanie comiesięcznego oświadczenia o aktualności uprawnień do otrzymania dotacji. Kolejna niespójność dotyczy posłużenia w treści uchwały pojęciem faktycznej liczby uczniów (§ 5 ust.1 pkt 1), a w załączniku nr 2 do Uchwały pojęciem „rzeczywistej” liczby uczniów. Dodatkowo Kolegium Izby zwróciło uwagę na tytuł Uchwały, zgodnie z którym dotyczy ona trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz „(...) trybu i zakresu prawidłowości ich wykorzystania”, podczas gdy zakres upoważnienia organu stanowiącego, wynikający z art. 90 ust.4 ustawy o systemie oświaty, obejmuje tryb i zakres „kontrol” prawidłowości wykorzystania dotacji. W § 1 ust.1 Uchwały wskazano, że reguluje ona tryb i zakres kontroli wykorzystania dotacji, zamiast tryb i zakres kontroli „prawidłowości” wykorzystania dotacji. Należy także zauważyć, że Uchwała posługuje się zamiennie pojęciami: „niepubliczne formy wychowania przedszkolnego” (§ 1 ust.1 pkt 3), „inne formy wychowania przedszkolnego” (§ 2 pkt 3), czy też „niepubliczne formy wychowania przedszkolnego o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust.7 ustawy o systemie oświaty” (§3 pkt 3). W § 5 ust.2 Uchwały odnotowano: „Obowiązek składania informacji i rozliczeń, o których mowa w ust.1 pkt. 1 i 2 dotyczy również lipca i sierpnia. Informacja o faktycznej liczbie uczniów ostatnich klas i grup.” Powyższe regulacja pozostaje nieczytelna i niezrozumiała. Na marginesie można wskazać, że zgodnie z art. 90 ust.2f ustawy o systemie oświaty w przypadku szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, dotacja, o której mowa w ust.2a, przysługuje również na każdego absolwenta szkoły w okresie od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ukończył szkołę, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę. W efekcie uprawniony pozostaje wniosek, zgodnie z którym przytoczone postanowienia Uchwały wskazują, że nie odpowiada ona wymaganiom legislacyjnym stawianym pod adresem aktów prawa miejscowego.

Mając na względzie wskazane w sentencji naruszenie prawa Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi postanowiło stwierdzić nieważność Uchwały w całości.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

**Prezes RIO w Łodzi
Ryszard Krawczyk**