

Uchwała Nr 13/82/2014
z dnia 3 kwietnia 2014 roku.
Kolegium Regionalnej Izby obrachunkowej w Łodzi
w składzie:

1/ Beata Kaczmarek
2/ Ewa Śpionek
3/ Iwona Kopczyńska
4/ Anna Kaźmierczak
5/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska
6/ Józefa Lucyna Michejda

7/ Bogusław Wenus
8/ Grażyna Kos
9/ Paweł Dobrzyński
10/ Małgorzata Michałek
11/ Roman Drozdowski

Po rozpatrzeniu w dniu 3 kwietnia 2014 roku Uchwały Nr LIII/684/14 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 27 lutego 2014 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych oraz publicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych, funkcjonujących na terenie Miasta Pabianice, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013r., poz.594 z późn.zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. z 2012 r. Dz.U. poz.1113 z późn.zm.)

Kolegium uchwala, co następuje:

Stwierdza nieważność Uchwały Nr LIII/684/14 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 27 lutego 2014 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych oraz publicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych, funkcjonujących na terenie Miasta Pabianice, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, z powodu jej sprzeczności z prawem, tj. z art. **80 ust. 4** w związku z art. **80 ust. 2** ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. z 2004 r. Dz.U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz z art. **90 ust. 4** ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w związku z **14 ust. 1 i ust. 3** ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 827)

UZASADNIENIE

W dniu 6 marca 2014 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wpłynęła Uchwała Nr LIII/684/14 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 27 lutego 2014 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych oraz publicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych, funkcjonujących na terenie Miasta Pabianice, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (*zwana dalej Uchwałą*).

Kolegium Izby wszczęło wobec przedmiotowej Uchwały postępowanie nadzorcze, zapraszając na posiedzenie przedstawicieli Miasta Pabianic. W posiedzeniu Kolegium, wyznaczonym na dzień 3 kwietnia bieżącego roku uczestniczył pan Zbigniew Dychto – Prezydent Miasta, pani Mariola Nowak – Kierownik Referatu Edukacji, Kultury i Sportu oraz pan Waldemar Boryń – Naczelnik Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu.

Dokonując badania zgodności treści Uchwały z obowiązującym prawem Kolegium Izby ustaliło, że w §2 ust. 1 zawarto następujący zapis: „Do podstawy wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji dla podmiotów dotowanych wymienionych w §1 pkt 2-4 nie wlicza się wydatków ponoszonych w związku z realizacją projektu finansowanego ze środków zewnętrznych związanych z finansowaniem określonego projektu, a nie kosztów funkcjonowania placówki.” Jak wynika z treści § 1 pkt 2-4 Uchwały, wskazane w §2 ust.1 ustalenie podstawy obliczania dotacji przyjęto dla: niepublicznych przedszkoli (§1 pkt 2), innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 roku w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (§1 pkt 3), jak również dla przedszkoli publicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych (§1 pkt 4). Kolegium Izby ustaliło również, że w § 1 pkt 4 oraz w § 5 Uchwały przyjęto regulację, z której wynika, że przedszkolom publicznym niezaliczanym do sektora finansów publicznych może zostać udzielona dotacja pod warunkiem, że osoba prowadząca przedszkole poda Miastu planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

W toku posiedzenia Kolegium przedstawiciele Miasta Pabianic wyjaśnili, że wprowadzając w badanej Uchwale zapis §2 ust. 1 kierowali się publikacjami zawartymi w literaturze przedmiotu, postulującymi obniżenie podstawy obliczenia dotacji podmiotom, dla których podstawę jej obliczenia stanowią wydatki bieżące ustalone na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę dotującą, o wydatki wiążące się z realizacją projektu finansowanego ze środków zewnętrznych. Przedstawiciele jednostki wyjaśnili, że takie wydatki mają charakter nadzwyczajny i nie dotyczą wydatków przeznaczonych na funkcjonowanie przedszkola publicznego prowadzonego przez Miasto. Jednocześnie jednak przyznali, że wydatki ponoszone w związku z realizacją projektu finansowanego ze środków zewnętrznych związanych z finansowaniem określonego projektu, jak i wydatki przeznaczone bezpośrednio na realizację projektu, są planowane w budżecie Miasta Pabianic i przeznaczane na działalność dydaktyczną przedszkoli prowadzonych przez Miasto.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby zważyło, co następuje:

Stosownie do art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. 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 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. 80 ust. 2 tej ustawy przedszkola, o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym 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 jednostkę samorządu terytorialnego. W przytoczonych przepisach uregulowano kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia uchwały w zakresie udzielania dotacji m.in. przedszkolom publicznym niezakładanym i nieprowadzonym przez ministrów i jednostki samorządu terytorialnego, a więc niezaliczanym do sektora finansów publicznych. Z regulacji art. 80 ust. 4 wynika, że podejmując uchwałę w tym zakresie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest uwzględnić w szczególności podstawę obliczania dotacji. W ust. 2 tego przepisu jednoznacznie wskazano, że podstawę tę dla przedszkoli publicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych stanowią wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszone jedynie o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, o ile stanowią dochody budżetu gminy. Mając to na uwadze, w ocenie Kolegium Izby, § 2 ust. 1 przedmiotowej Uchwały, według którego do wydatków bieżących stanowiących podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkoli publicznych nie wlicza się wydatków ponoszonych w związku z realizacją projektu finansowanego ze środków zewnętrznych związanych z finansowaniem określonego projektu, a nie stanowiących kosztów funkcjonowania placówki, nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach. Z art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty jasno wynika, o jakie wydatki należy pomniejszyć podstawę ustalania dotacji dla przedszkoli publicznych niezaliczanych do sektora finansów publicznych - o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie i tylko wówczas, gdy stanowią one dochody budżetu gminy. Nie ma zatem podstaw do pomniejszania tej podstawy również o inne rodzaje wydatków. Podkreślić przy tym również należy, że wydatki ponoszone przez jednostkę samorządu terytorialnego w związku z realizacją projektu finansowanego ze środków zewnętrznych są wydatkowane z budżetu tej jednostki i przeznaczone na funkcjonowanie prowadzonych przez nią przedszkoli. Skoro zatem wydatki takie są planowane i wydatkowane w ramach budżetu jednostki samorządu terytorialnego, to w myśl art. 80 ust. 2 powołanej wyżej ustawy również one stanowią podstawę ustalenia dotacji dla przedszkoli publicznych. Wobec powyższego, w ocenie Kolegium Izby, uchwalając zapis § 2 ust. 1 Uchwały, Rada Miejska w Pabianicach naruszyła art. 80 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Analogicznie przedstawia się kwestia regulacji zawartej w §2 ust. 1 Uchwały w odniesieniu do niepublicznych przedszkoli oraz innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 roku w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania. W myśl 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 - a więc również dla wymienionych wyżej podmiotów - 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. Stosownie natomiast do art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, 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 bieżących 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, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Z kolei zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, do dnia 31 sierpnia 2015 r. osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy o systemie oświaty, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, 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, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Z powyższego wynika, że podstawę obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz dla innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 roku w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, pomniejszyć należy o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, jeśli stanowią one dochody budżetu gminy. W związku z tym uchwalając regulację §2 ust. 1 Uchwały, w zakresie dotyczącym obliczania podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 31 sierpnia 2010 roku w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania, Rada Miejska w Pabianicach naruszyła art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z 14 ust. 1 i ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

W ocenie Kolegium Izby regulacja zawarta w §1 pkt 4 oraz §5 przedmiotowej Uchwały, w której uzależniono przyznanie dotacji przedszkolom publicznym niezalicznym do sektora finansów publicznych od warunku podania Miastu przez osobę prowadzącą takie przedszkole planowanej liczby uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, również nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach. Przepisy prawa nie nakładają bowiem takiego warunku na podmiot prowadzący przedszkole publiczne. W związku z tym Rada Miejska w Pabianicach uchwalając zapis §1 pkt 4 oraz §5 przekroczyła kompetencje wynikające z art. 80 ust. 4

wskazanej ustawy. W przepisie tym nie upoważniono organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nakładania na podmioty dotowane dodatkowych warunków udzielania dotacji, niewynikających z obowiązujących przepisów.

Kolegium Izby w niniejszym rozstrzygnięciu wskazuje również na nieścisłość regulacji uchwalonej w §9 przedmiotowej Uchwały, w której w zdaniu drugim wskazano, że przyznane dotacje „...mogą być wykorzystane na pokrycie wydatków bieżących podmiotów oraz wydatków na zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych, o których mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.” Jak z powyższego wynika, w §9 pominięto art. 80 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, odnoszący się do rodzaju wydatków, na które może być przeznaczona dotacja m.in. przez podmioty prowadzące przedszkola publiczne. Zdaniem Kolegium Izby, skoro badaną Uchwałą – stanowiącą akt prawa miejscowego - objęto również przedszkola publiczne, to w §9 należało także uwzględnić art. 80 ust. 3d ww. ustawy. Nadto, Kolegium Izby wskazuje na treść §17 Uchwały, w którym ustalono, że traci moc Uchwała Nr X/122/07 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 27 czerwca 2007 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych oraz publicznych nieprowadzonych przez gminę funkcjonujących na terenie Gminy Miejskiej Pabianice oraz Uchwała Nr XI/140/07 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 lipca 2007 roku w sprawie zmiany Uchwały X/122/07 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 27 czerwca 2007 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów niepublicznych oraz publicznych nieprowadzonych przez gminę funkcjonujących na terenie Gminy Miejskiej Pabianice. Kolegium przypomina, że Uchwały te zostały już uchylone, Uchwałą Nr XIX/215/11 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 25 listopada 2011 roku.

Mając powyższe na względzie Kolegium postanowiło, jak w sentencji.

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: