



UCHWAŁA NR 28/106/2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 13 listopada 2019 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 9/ Bogusław Wenus |
| 2/ Roman Drozdowski | 10/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Iwona Kopczyńska | 11/ Grażyna Kos |
| 4/ Anna Kaźmierczak | 12/ Paweł Dobrzyński |
| 5/ Bogdan Łągwa | 13/ Zofia Dolewka |
| 6/ Łukasz Szczepanik | 14/ Krzysztof Kozik |
| 7/ Magdalena Budziarek | 15/ Tomasz Jan Karwicki |
| 8/ Agnieszka Kamyczek – Maszewska | 16/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 13 listopada 2019 roku Uchwały Nr XIII/133/2019 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 25 września 2019 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Sulejów dla oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych, szkół podstawowych oraz niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Sulejów przez inne niż Gmina Sulejów osoby prawne lub fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 561 tj.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz.506 tj.)

uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność Uchwały Nr XIII/133/2019 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 25 września 2019 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Sulejów dla oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych, szkół podstawowych oraz niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Sulejów przez inne niż Gmina Sulejów osoby prawne lub fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, z powodu naruszenia prawa, tj. art. 38 ust. 1, art. 38 ust. 1 w zw. art. 18 ust. 1 i 19 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1 w zw. art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. 2017, poz. 2203 ze zm.; dalej: ustawa lub ustawa o finansowaniu zadań oświatowych).

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/133/2019 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 25 września 2019 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Sulejów dla oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych, szkół podstawowych oraz niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Sulejów przez inne niż Gmina Sulejów osoby prawne lub fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i

wykorzystywania (*dalej – Uchwała*), wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 15 października 2019 roku, a zbadana została przez Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 13 listopada 2019 roku. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

Na wstępie zauważyć należy wskazanie przez Radę Miejską w Sulejowie niewłaściwej podstawy prawnej badanej Uchwały. Upoważnienie do wydania Uchwały zawarte jest w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a nie – jak wynika z Uchwały Nr XIII/133/2019 – w art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Dokonując analizy Uchwały Kolegium zauważyło, że tytuł Uchwały oraz treść § 1 Uchwały wskazywały, że miała ona regulować, m.in. zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przekazanych dla oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych, szkół podstawowych oraz niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Sulejów przez inne niż Gmina Sulejów osoby prawne lub fizyczne. Elementy zakresu kontroli zostały zawarte w § 12 ust. 2 załącznika do Uchwały, zgodnie z którym kontrola obejmuje zgodność danych wykazywanych we wniosku o udzielenie dotacji, w miesięcznej informacji o liczbie uczniów i w rozliczeniach dotacji – na podstawie dokumentacji przebiegu nauczania, ilości dowodów wpłat czesnego lub dokumentów zwalniających z tej opłaty i umów o nauczanie uczniów oraz prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 80 ust. 3d albo art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty – na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej. W ocenie Kolegium powyższe regulacje dotyczące zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, ze względu na wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego, naruszają art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Na mocy przywołanego przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do ustalenia w drodze uchwały trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Z powyższego wynika, że zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, określony w § 12 ust. 2 załącznika do Uchwały oraz wskazany w § 1 i w tytule Uchwały Nr XIII/133/2019 Rady Miejskiej w Sulejowie, nie powinien być objęty regulacją uchwały podejmowanej przez organ stanowiący na podstawie upoważnienia zawartego w art. 38 ust. 1 ustawy. Zagadnienia te nie zostały objęte delegacją ustawową zawartą w ww. przepisie prawa. Uregulowania w tym zakresie ustawodawca zawarł natomiast w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium zauważyło również, że w § 5 ust. 2-3, § 6 ust. 1-3 oraz § 7 ust. 1-4 załącznika do Uchwały zawarte zostały regulacje dotyczące wysokości dotacji przysługujących oddziałom przedszkolnym zorganizowanym w szkołach podstawowych, szkołom podstawowym oraz niepublicznym przedszkolom prowadzonym na terenie Gminy Sulejów przez inne niż Gmina Sulejów osoby prawne lub fizyczne, wykraczające poza zakres upoważnienia zawartego w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. W art. 38 ust. 1 ustawy, ustawodawca upoważnił organ

stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia w drodze uchwały kwestii proceduralnych związanych z udzielaniem oraz rozliczaniem dotacji, a nie określaniem jej wysokości. Kwestie dotyczące wysokości dotacji zostały uregulowane w przepisach ustawowych, przy czym ustawodawca przewidział możliwość wyrażenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zgody na udzielenie dotacji w wysokościach wyższych niż wynikające z ustawy, ale wyłącznie w zakresie określonym w art. 39 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Konkludując zdaniem Kolegium określenie w uchwale rady gminy wysokości dotacji, jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowi naruszenie art. 38 ust.1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W § 5 ust. 1 załącznika do Uchwały określono wysokość dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, które nie są szkołami podstawowymi specjalnymi. Placówki te – zgodnie z § 5 ust. 1 załącznika do Uchwały – były uprawnione do otrzymywania na każdego ucznia przedszkolnego z budżetu gminy dotacji w wysokości równej 75% podstawowej kwoty dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej 100% kwoty przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Sulejów.

Powyższy zapis nie tylko narusza art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (ze względu na przekroczenie zakresu upoważnienia wynikającego z art. 38 ust. 1 ustawy), ale również stanowi modyfikację art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Kolegium stwierdziło, że na mocy § 5 ust. 1 załącznika do Uchwały Rada Miejska w Sulejowie dokonała zmiany ustawy poprzez zmniejszenie wysokości dotacji udzielanej z budżetu gminy należnej szkołom podstawowym, w których zorganizowano oddział przedszkolny, które nie są szkołami podstawowymi specjalnymi. W świetle § 5 ust. 1 załącznika do uchwały placówki te otrzymywać mają na każdego ucznia oddziału przedszkolnego z budżetu gminy dotację w wysokości równej 75% podstawowej kwoty dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny. Tymczasem w świetle art. 19 ust. 1 ustawy niepubliczna szkoła podstawowa, w której zorganizowano oddział przedszkolny, niebędąca szkołą specjalną (jeśli nie spełnia warunków określonych w art. 19 ust. 1 ustawy) otrzymuje na każdego ucznia oddziału przedszkolnego z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, a prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny, niebędące szkołami specjalnymi otrzymują na każdego ucznia oddziału przedszkolnego z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny (art. 18 ust. 1 ustawy). Kolegium wskazuje, że powyższa modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodna nie tylko z art. 38 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 i art. 19 ust. 1 ustawy, ale również z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 16 marca 2001 r., sygn. akt NSA 385/99).

Dokonując analizy przedmiotowej Uchwały Kolegium Izby stwierdziło również, że w § 9 ust. 1 załącznika do Uchwały Rada Miejska w Sulejowie określając termin przekazywania dotacji beneficjentom wskazała, że jest ona przekazywana w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na wskazany we wniosku rachunek bankowy podmiotu dotowanego, z tym że dotacja za miesiąc grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Kwestie dotyczące terminów przekazywania dotacji są uregulowane w art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z nim 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. Kolegium stwierdziło, że na mocy § 9 ust. 1 załącznika do Uchwały Rada Miejska w Sulejowie dokonała zmiany ustawowego terminu przekazywania dotacji za miesiąc styczeń; w świetle § 9 ust. 1 załącznika do Uchwały dotacja ta miała być przekazana beneficjentom do ostatniego dnia stycznia, a więc do dnia 31 stycznia podczas, gdy z art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wynika, że powinna być przekazana do dnia 20 stycznia.

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
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek