

trzeciej dekadzie kwietnia br.

Stosownie do zapisu art. 12 ust. 1 z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych Izba, prowadząc postępowanie nadzorcze w sprawie uznania uchwały budżetowej organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego za nieważną w całości lub w części, wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia. Jeżeli organ właściwy w wyznaczonym terminie nie usunie nieprawidłowości, o których mowa w ust. 1, kolegium izby orzeka o nieważności uchwał w całości lub w części.

Stwierdzenie przez Kolegium, nieważności zapisu sprzecznego z prawem, nie rodzi żadnych skutków w zakresie wykonywania budżetu. Stąd Kolegium, nie przychyliło się do prośby Przewodniczącego Zarządu Związku o zmianę terminu usunięcia wskazanej nieprawidłowości.

Kolegium sugeruje, iż Zgromadzenie na najbliższym posiedzeniu, może uregulować sprawę upoważnienia dla Zarządu, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

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

1786

UCHWAŁA Nr 4/292/2010 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 lutego 2010 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 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

uchwały Nr XXXV/193/09 Rady Powiatu Ślupецkiego z dnia 13 listopada 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych funkcjonujących na terenie Powiatu Ślupецkiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXV/193/09 Rady Powiatu Ślupецkiego z dnia 13 listopada 2009 r. doręczoną tut. Izbie w dniu 8 lutego 2010 r. Rada Powiatu Ślupецkiego powołując się na przepisy art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.) oraz art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) określiła zasady udzielania i rozliczania dotacji szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych funkcjonującym na terenie Powiatu Ślupецkiego oraz określiła tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania tej dotacji.

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. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 ze zm.) zawiadomiła Przedstawiciela Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały z uwagi na sprzeczność jej postanowień z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 24 lutego 2010 roku.

Rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 24 lutego 2010 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż 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 i zakres danych, które powinny się znaleźć we wniosku. Delegacja ustawowa zawarta w powołanym przepisie prawa wyraźnie odsyła do różnych, co do zasady, dotacji określonych we wcześniejszych postanowieniach tego artykułu (ust. 1a i od 2a do 3b). W istocie bowiem, jedne z nich mają charakter obligatoryjny, inne fakultatywny (ust. 3b), różna jest przy tym podstawa ich wyliczenia, a ustawodawca niekiedy wskazuje pewien minimalny poziom jej kształtowania się, pozostawiając jednostce samorządowej określony margines swobody przy ustaleniu wysokości dotacji. To zróżnicowanie cha-

rakteru dotacji, podstaw ich naliczania oraz wysokości uzależnione jest od typu niepublicznej placówki, a także od rodzaju prowadzonej w niej działalności oświatowej. Przykładowo można wskazać jedynie, iż pełna dotacja przysługuje szkole niepublicznej posiadającej uprawnienia szkoły publicznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (art. 90 ust. 2a). Co najmniej połowa dotacji przysługuje tego typu szkole, jeśli nie jest w niej realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przy czym inna jest – aniżeli w przykładzie podanym wyżej – podstawa jej naliczenia (art. 90 ust. 3). W §1 ust. 1 oraz w §2 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że:

„§1.1. Dotacje z budżetu Powiatu Słupeckiego przysługują szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych, o których mowa w art. 90 ust. 2 ustawy o systemie oświaty i które prowadzą działalność na terenie Powiatu Słupeckiego oraz są wpisane do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Starostę Słupeckiego.

§2.1. Dotacje, o których mowa w §1, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej.”

Tytuł przedmiotowej uchwały, a także ustalony w §1 ust. 1 i w §2 ust. 1 zakres podmiotowy i zadaniowy wskazuje, iż pomimo że Rada nie wyartykułowała do jakiego typu szkół uchwała jest adresowana należy przyjąć, iż zamiarem rady było uregulowanie trybu udzielania i rozliczania dotacji w stosunku do szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, tj. typów szkół określonych w przepisach art. 90 ust. 2a i ust. 3, Rada nie postanowiła w uchwale o podstawie naliczania dotacji ponieważ nie określiła procentowego wskaźnika wydatków bieżących stanowiących podstawę udzielenia dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia.

W treści §5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że „Wysokość dotacji w budżecie powiatu ustala się oddzielnie dla każdej szkoły na dany rok kalendarzowy w oparciu o planowaną liczbę uczniów, zgłoszonych w terminie określonym w §4 ust. 2. Wysokość dotacji należnej szkole na dany miesiąc ustala się w wysokości stanowiącej iloczyn rzeczywistej liczby aktualnej na dziesiąty dzień każdego miesiąca i stawki miesięcznej na jednego ucznia”

W treści §6 ust. 1 Rada postanowiła, że „osoba/organ prowadzący niepubliczną szkołę jest zobowiązany informować Zarząd Powiatu o aktualnej liczbie uczniów, wg stanu na dziesiąty dzień każdego miesiąca

W zał. Nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że podmioty ubiegające się o dotację winny składać informację „ o aktualnej liczbie uczniów w miesiącu w roku

” Z przepisu art. 90 ust. 2, 2a ,3 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jedn. z 2004 r.: Dz.U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) wynika prawo niepublicznych szkół do otrzymywa-

nia dotacji – w zależności od charakteru danego uprawnionego podmiotu – z budżetu gminy, powiatu. Ustawa wyznacza to prawo za pomocą zwrotu „otrzymuje dotacje”. Wysokość dotacji jest ustalona w relacji do kwoty subwencji ogólnej albo wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w szkołach, placówkach oświatowych tego samego typu lub rodzaju usytuowanych w danej gminie albo powiecie a w razie braku - w najbliższej gminie lub powiecie. Dalszą podstawową zasadą formułowaną przez ustawodawcę jest obowiązek przekazania dotacji na każdego ucznia. Ustawodawca nie określa żadnych odstępstw od tej zasady. Uczniem zaś jest każda osoba pobierająca naukę w szkole podstawowej, gimnazjum, szkole ponadgimnazjalnej, szkole policealnej itd. Ustawa o systemie oświaty w art. 3 w pkt 11 stanowi, że uczniem jest także słuchacz i wychowanek. Zatem na każdego ucznia danej szkoły, placówki winna być przekazywana dotacja.

W ocenie Kolegium wyrażenie „aktualnego” jest nieostre, może być różnie rozumiane przez dotującego i dotowanego. Ministerstwo Edukacji Narodowej w piśmie z dnia 5 września 2006 (DE-3-AR/JD-339-10/2006), poinformowało, że nawet gdy uczeń faktycznie w danym m-cu nie uczęszcza do przedszkoła np. z powodu trwającej przerwy wakacyjnej, czy długotrwałej choroby, to przedszkole powinno otrzymywać na niego dotację.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien, wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25 marca 2009 r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia w §5 ust. 1, §6 ust. 1 oraz Zał. Nr 2 do uchwały obejmującego wyrażenie „aktualnego”, są sprzeczne z wyżej powołanymi przepisami prawa.

Rada w §5 ust. 3 uchwaliła, że „Dotacja jest przekazywana w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia miesiąca na wydodrębiony rachunek bankowy szkoły wskazany we wniosku, o którym mowa w

§4 ust. 2”

Z przepisu art. 90 ust. 3c wynika, że dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki.

Z treści §5 ust. 3 jak i z Zał. Nr 3 wynika, że Rada nałożyła na podmioty konieczność wyodrębnienia rachunku bankowego. Konieczność wyodrębnienia rachunku przekracza zakres upoważnienia określonego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, bowiem przepis ten wprowadza dodatkowy, nie przewidziany w cyt. ustawie warunek, od którego uzależnione jest przekazanie dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia §5 ust. 3 oraz Zał. Nr 2 uchwały obejmującego wyrażenie „wyodrębniony”, są sprzeczne z wyżej powołanymi przepisami prawa.

W §2 ust. 3 Rada postanowiła, że „Środki z dotacji muszą być wydatkowane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 Prawo zamówień publicznych (tj. Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.)” Kolegium stwierdza, iż przyznanie dotacji i przekazywanie środków wynika z innych ustaw tj. ustawy o systemie oświaty. W ustawie o systemie oświaty określono jakie zadania z zakresu edukacji muszą realizować podmioty otrzymujące dotacje. Ustawa o systemie oświaty nie nakłada obowiązku wydatkowania środków na zasadach określonych w ustawie o zamówieniach publicznych.

Takie działanie Rady narusza przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, gdyż ustawodawca w sposób jednoznaczny wyznaczył radzie kompetencje do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 2a i ust. 3. ustawy o systemie oświaty. Jak wynika z przepisu ust. 4 do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy określenie trybu udzielania i rozliczania dotacji, a w szczególności określenie podstawy obliczania dotacji i zakresu danych, które winny być zawarte we wniosku. Organ stanowiący nie posiada uprawnień do nakładania obowiązków na podmioty dotowane wydatkowania środków zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia §2 ust. 3 są sprzeczne z wyżej powołanymi przepisami.

W §6 ust. 1 oraz ust. 4 ustalono, że:

„§4 ust. 1 Osoba/ organ prowadzący niepubliczną szkołę jest zobowiązany informować Zarząd Powiatu o aktualnej liczbie uczniów, wg stanu na dziesiąty dzień każdego miesiąca.

§4 ust. 4 W przypadku niedopełnienia obowiązku, o którym mowa w ust. 1 Zarząd Powiatu wstrzymuje przekazanie dotacji ”

W §9 ustalono, że;

„§9.1.Osoba / organ prowadzący niepubliczną szkołę jest zobowiązany do prowadzenia dokumentacji potwierdzającej fakt uczęszczania ucznia do szkoły z podaniem daty jego przyjęcia oraz skreśle-

nia z listy uczniów.

2. Osoba/ organ prowadzący niepubliczną szkołę jest zobowiązany udostępnić na żądanie organu dotującego stosowną dokumentację obrazującą rzeczywistą liczbę uczniów.

3. Osoba/ organ prowadzący niepubliczną szkołę jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo- księgowej środków finansowych otrzymanych na realizację zadania zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.) w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych

4. Osoba / organ prowadzący niepubliczną szkołę jest zobowiązany na każde żądanie udostępnić dokumentację finansową, organizacyjną i inną niezbędną do dokonania kontroli sposobu wykorzystania przekazanej dotacji.

5. W sytuacji niedopełnienia obowiązków, o których mowa w ust. 1 do ust. 4, Zarząd Powiatu wstrzymuje przekazanie dotacji.

Kolegium wskazuje, że cytowane przepisy §9 ust. 5 uchwały pozostają w sprzeczności z art. 90 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym przyznanie dotacji dla szkoły niepublicznej zostało uzależnione wyłącznie od złożenia- w określonym, terminie - przez osobę prowadzącą publiczną szkołę wniosku o przyznanie dotacji, zawierającego informację o planowanej liczbie uczniów. Określenie w §9 w ust. 5 uchwały sankcji w postaci wstrzymania dotacji w określonych sytuacjach, przypadkach przekracza zakres upoważnienia określonego w art. 90 ust. 4 ustawy, bowiem de facto przepis ten wprowadza dodatkowy, nieprzewidziany w ustawie warunek, który może spowodować wstrzymanie przekazania dotacji. Warunek ten nie może być traktowany jako odrębna od rozwiązań ustawowych podstawa udzielania dotacji.

W orzecznictwie wskazuje się (WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19.02.2009 r. sygn. akt SA/Kr 1106/08), że zgodnie z treścią art. 80 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje, o których mowa w ust. 2-3a, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Wydaje się więc, że z tak kategorycznie brzmiących przepisów można wysnuć wniosek, iż rada nie ma możliwości wstrzymania wypłat należnych dotacji. Muszą być one realizowane w oparciu o dotychczasowe, znane organowi i udostępnione przez placówkę dane o ilości uczniów (wychowanków) lub dane o planowanej liczbie uczniów wynikające z wniosku o przyznanie dotacji, składanym do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji (art. 80 ust. 2c cyt. ustawy). Jeżeli okaże się, że dotacja nie została wykorzystana, pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości, to wówczas podmiot dotowany będzie zobowiązany do jej zwrotu na podstawie art. 251 lub 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 257, poz. 1240).

W §9 ust. 3 ustalono „Osoba organ prowadzący niepubliczną szkołę jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo- księgowej środków finansowych otrzymanych na realizację zadania zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.) w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych”

W ocenie Kolegium zapis ten zbyt daleko ingeruje w działalność podmiotów prowadzących szkoły, placówki oświatowe. Ustawodawca tylko w odniesieniu do określonych rodzajów dotacji przewidział konieczność wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji np. w art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 24.04. 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Regulacja tego typu w ustawie o systemie oświaty nie występuje. W ocenie Kolegium nałożenie na organ prowadzący szkołę obowiązku prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo – księgowej środków finansowych otrzymanych na realizację zadania (§9

ust. 3 uchwały) nie znajduje oparcia w upoważnieniu zawartym w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Z uwagi na powyższe Kolegium wskazuje, że cytowany zapis §9 ust. 3 uchwały, został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 90 ust 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

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

1787

UCHWAŁA Nr 4/304/2010 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 lutego 2010 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 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

postanowień uchwały Nr 296/XXXIV/2/10 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla podmiotów prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego w całości jako sprzecznej z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 29 stycznia 2010 r., Rada Miejska Gminy Ślesin powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Ślesin dla

podmiotów prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 §1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 24 lutego 2010 r.

Rozpoznając sprawę, Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

Przepis art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty powołany w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały stanowi: „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”. Przepis art. 90 ust. 2d stanowi natomiast, że „Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podsta-