

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-

wie art. 14a ust. 7, 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, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego”.

Z postanowień przedmiotowej uchwały wynika, iż zawiera regulacje odnoszące się wyłącznie do trybu udzielania i rozliczania dotacji dla podmiotów niepublicznych prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego bez określenia podstawy obliczania dotacji. Z cytowanych powyżej przepisów wynika, że Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji uwzględnia w szczególności podstawę obliczenia dotacji, która może być w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę. Zatem brak określenia w postanowieniach przedmiotowej uchwały podstawy obliczenia dotacji na jednego ucznia nie (wypełnia) wyczerpuje dyspozycji art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty, która nakłada obowiązek uwzględnienia w szczególności podstawy obliczenia dotacji. Brak określenia podstawy obliczenia dotacji powoduje iż pozostałe postanowienia uchwały stają się bezprzedmiotowe a tym samym przesądza o nieważności uchwały w całości.

Ponadto Kolegium Izby ustaliło, że w §3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż „Po podpisaniu umowy o dotację podmiot prowadzący inną formę wychowania przedszkolnego przekazuje Burmistrzowi Miasta i Gminy Ślesin w terminie do 5 dnia każdego miesiąca informacje o planowanej (nie większej niż podana we wniosku o przyznanie dotacji) liczbie dzieci uczęszczających do innej formy wychowania przedszkolnego zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały”

Kolegium Izby wskazuje, iż podstawę prawną udzielania dotacji podmiotom prowadzącym szkoły, przedszkola lub inne formy wychowania przedszkolnego stanowią przepisy art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty. Dotacje, o których mowa, posiadają charakter „dotacji podmiotowych”. Są one elementem prawa administracyjnego, będącego ze swej natury częścią składową prawa publicznego i dotyczą zagadnień funkcjonowania finansów pu-

blicznych państwa w zakresie działalności oświatowej. Stosunek między organem dotującym i dotowaną placówką (szkołą, przedszkolem, inną formą wychowania przedszkolnego) jest stosunkiem administracyjno-prawnym, a zatem ewentualne spory wynikające z tego stosunku nie są rozpatrywane na drodze postępowania cywilnego. Organ udzielający dotacji zajmuje w stosunku do podmiotu uprawnionego do otrzymywania dotacji pozycję podmiotu działającego z mocy władzy zwierzchniej, co wyklucza istnienie między stronami stosunku cywilno-prawnego. Takie stanowisko można wyprowadzić z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1999 roku, sygn. Akt I CKN 1132/97, opublikowanego w OSN C 1999 r. nr 11, poz. 200, w którym wywiódł on, iż niedopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z powództwa niepublicznej szkoły ponadpodstawowej (ponadgimnazjalnej) o uprawnieniach szkoły publicznej przeciwko Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego o zapłatę (uzupełnienie) dotacji udzielonej na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty. Sąd stwierdził także, że sprawa wytoczona przeciwko Skarbowi Państwa o uzupełnienie dotacji udzielonej z budżetu państwa, jako wywodząca się z prawa finansowego (budżetowego), tradycyjnie pozostającego poza sferą prawa cywilnego, nie ma charakteru sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 K p c, a zatem nie należy do drogi sądowej (art. 2 §1 K p c). Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy również w uzasadnieniu postanowienia z dnia 18 października 2002 roku V CK281/02.

Takie stanowisko prezentuje także Minister Edukacji Narodowej w piśmie z dnia 20 marca 2008 r. nr DE-3-339-24/08 kierowanym m.in. do Wójtów, Burmistrzów j.s.t.

Z powyższych względów, w ocenie Kolegium, zawieranie umów cywilnoprawnych między jednostkami samorządu terytorialnego i podmiotami wnioskującymi o dotację nie znajduje uzasadnienia. Wystarczy wniosek ponieważ warunkiem niezbędnym a koniecznym udzielenia dotacji jest podanie planowanej liczby uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Nadto postanowienie, że „... informację o planowanej (nie większej niż podana we wniosku o przyznanie dotacji) liczba dzieci uczęszczających do innej formy wychowania przedszkolnego zgodnie z zał. Nr 2 do uchwały” pozostaje w sprzeczności z art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty. Dotacja bowiem przysługuje na każdego ucznia objętego jedną z form wychowania przedszkolnego a zwiększenie ich liczby w ciągu roku w stosunku do liczby podanej w składanym wniosku o przyznanie dotacji nie pozbawia podmiotu prowadzącego placówkę do otrzymania dotacji na dodatkową liczbę dzieci.

Ponadto wyrażenie „uczęszczających”, budzi wątpliwości interpretacyjne.

Przepis art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty

w sposób jednoznaczny wiąże wysokość udzielanej dotacji z rzeczywistą liczbą dzieci („dotacje przysługują na każdego ucznia”). Taki zapis (wyrażenie) może być interpretowany jako wykluczający możliwość przekazania i rozliczenia dotacji dla innej formy wychowania przedszkolnego na dziecko, które nie uczęszczało do innej formy wychowania przedszkolnego np. z powodu choroby, stanowi naruszenie w/w przepisu.

W postanowieniach §4 ust. 1 i 2 uchwały zawarto postanowienia o utracie prawa do dotacji w przypadku „wykreślenia podmiotu prowadzącego inną formę wychowania przedszkolnego z przyczyn określonych w art. 83 ustawy o systemie oświaty” a w ust. 1 w przypadku „zaprzestania prowadzenia działalności przez podmiot prowadzący inną formę wychowania przedszkolnego”.

Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie daje Radzie kompetencje w zakresie stanowienia o przypadkach utraty przez podmiot dotowany prawa do dotacji. Utrata prawa do dotacji nie mieści się bowiem w pojęciu „trybu udzielania i rozliczania dotacji”. Natomiast o wykreśleniu podmiotu prowadzącego inną formę wychowania przedszkolnego a tym samym o utracie prawa do dotacji przesądza bowiem powołany w ust 2 paragrafu 4, art. 83 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Kolegium informuje, że zgodnie z przepisami §137 w związku z §143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwałach nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W §5 ust. 1 postanowiono, że ostatecznego rozliczenia udzielonej dotacji podmiot prowadzący inną formę wychowania przedszkolnego dokonuje w terminie do 15 stycznia roku następnego, a w ust. 3 postanowiono natomiast, że w terminie ostatecznego rozliczenia czyli do 15 stycznia podmiot prowadzący inną formę wychowania przedszkolnego dokonuje zwrotu dotacji w przypadku przekazania zaliczkowo kwoty wyższej niż należna za dany rok, a wyrównanie dotacji należnej za dany rok podmiotowi dotowanemu przez Gminę następuje do dnia 31 stycznia.

Zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. Z art. 252 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wynika, iż dotacje pobrane w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni. Zatem ustalenie przez

Radę ostatecznego terminu rozliczenia dotacji do 15 stycznia jak i terminów zwrotu nadmiernie pobranej dotacji do 15 stycznia czy też przekazania przez gminę wyrównania do 31 stycznia jest sprzeczne z w/w przepisami prawa. Ponadto określanie terminów rozliczania dotacji przez Radę w przypadku gdy ustawa zawiera regulacje i terminy dotyczące rozliczania dotacji jest sprzeczne z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W §5 ust. 2 postanowiono, że rozliczenie dokonuje się na podstawie faktycznej liczby uczniów uczęszczających do innej formy wychowania przedszkolnego ale liczba ta nie może przekraczać planowanej liczby uczniów podanej we wniosku o przyznanie dotacji. W §6 Rada określiła zasady ustalania faktycznej liczby dzieci w danym miesiącu, którą stanowi średnia liczba dzieci uczęszczających do przedszkola lub punktu przedszkolnego w tym miesiącu, a średnią liczbę dzieci z danego miesiąca ustala się sumując dzienne stany dzieci i dzieląc je przez liczbę dni roboczych w danym miesiącu. Ponadto w pkt 2 Rada postanowiła, że w okresie wakacyjnym liczba uczniów to średnia liczba uczniów z okresu od stycznia do czerwca.

Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie nakłada na organ stanowiący obowiązku określenia zasad wyliczania faktycznej liczby dzieci w danym miesiącu i za okres wakacyjny a tylko tryb udzielania i rozliczania dotacji. Zgodnie ze Słownikiem Języka polskiego wydanie PWN z 89 roku tryb - to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji uchwały.

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.