



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 17 lutego 2012 r.

Poz. 495

UCHWAŁA NR 22/2012 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 18 stycznia 2012r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr X/73/11 Rady Gminy Zabór z dnia 16 grudnia 2011r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli ich wykorzystywania dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Zabór przez osoby prawne i fizyczne stwierdza

nieważność wyżej powołanej uchwały Rady Gminy Zabór w części dotyczącej:

- § 4 ust. 5 jako sprzecznego z art. 90 ust. 4 i 3c ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.),
- § 5 naruszającego przepis art. 90 ust. 2a, 2b i 2d ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.),
- § 6 ust. 2 naruszającego przepis art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.),
- Oświadczeń zawartych w załączniku Nr 1 „Wniosek o udzielenie dotacji na rok ...” , w załączniku Nr 2 „Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów oraz w załączniku Nr 3 „Rozliczenie otrzymanej dotacji za rok.....” naruszających art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 90 ust. 4, ust. 3e – 3g ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

UZASADNIENIE

Uchwała Nr X/73/11 Rady Gminy Zabór z dnia 16 grudnia 2011r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli ich wykorzystywania dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Zabór przez osoby prawne i fizyczne wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 27 grudnia 2011r. i została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, że przedmiotowa uchwała wydana została w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Zgodnie z delegacją zawartą w w/w przepisie ustawy o systemie oświaty, 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.

Rada Gminy Zabór w § 4 ust. 5 badanej uchwały postanowiła, że „Dotacja za miesiące wakacyjne przekazywana jest na podstawie liczby uczniów wskazanej w informacji miesięcznej w czerwcu.”, czym naruszyła przepisy art. 90, ust. 4 i 3c ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Zgodnie z art. 90 ust. 2a dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Natomiast zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty 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, 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 jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Ponadto ust. 3c tego artykułu stanowi, że dotacje te są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bieżący podmiotu otrzymującego dotację. Z powołanych przepisów wynika, że dotacje przysługują na każdego ucznia w wysokości odpowiadającej faktycznej, rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji. Wysokość dotacji uzależniona jest więc od faktycznej liczby uczniów w chwili przekazywania dotacji częściowych w poszczególnych miesiącach. Takie stanowisko wyrażone zostało wyroku NSA z dnia 26 lipca 2006r. (sygn. akt II GSK 97/06), w którym Sąd stwierdził, że: „Z przepisów art. 90 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty wynika, że dotacje przysługują na każdego ucznia, a więc w wysokości odpowiadającej faktycznej, rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji.” W sytuacji dotyczącej miesięcy wakacyjnych, gdzie nie można wskazać faktycznej liczby uczniów, przekazywanie dotacji nie powinno następować na podstawie liczby uczniów wskazanej w miesiącu czerwcu, lecz wysokość dotacji powinna być ustalona w oparciu o planowaną liczbę wychowanków w tym okresie, wskazaną we wniosku składanym przez podmiot prowadzący do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Na takim stanowisku stoi również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który w wyroku z dnia 16 lutego 2006r. (sygn. akt ISA/Kr 1106/08) wskazał, że o ile nie można ustalić rzeczywistej liczby uczniów albo też nie została złożona miesięczna informacja o faktycznej liczbie uczniów, to organ udzielający nie ma prawa wstrzymywać wypłaty dotacji, ma się natomiast oprzeć na planowanej liczbie uczniów wskazanej we wniosku składanym na 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Jeśli się okaże, że dotacja została przyznana w nadmiernej wysokości, gdyż faktyczna ilość uczniów będzie mniejsza niż przyjęta przez organ, to wówczas podmiot dotowany będzie zobowiązany do jej zwrotu na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że przyjęty przez Radę Gminy Zabór w § 4 ust. 5 przedmiotowej uchwały, sposób ustalania faktycznej liczby dzieci w miesiącach wakacyjnych pozostaje w sprzeczności z zasadami ustalania dotacji wynikającymi z art. 90 ust. 4 oraz ust. 3c ustawy o systemie oświaty. W § 5 uchwały Rada Gminy Zabór postanowiła, że „Do czasu określenia wysokości dotacji na jednego ucznia w danym roku budżetowym, obowiązuje wysokość dotacji ustalona w poprzednim roku budżetowym. Po wprowadzeniu zmiany wysokości dotacji na jednego ucznia wyrównanie przyznanej dotacji nastąpi od 1 stycznia danego roku.” Postanowienia uchwały w tym zakresie pozostają w sprzeczności z zasadami ustalania dotacji wynikającej z art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty oraz zasadami uchwalania budżetu gminy na dany rok budżetowy. Zgodnie z art. 90 ust. 2a, 2b i 2d w/w ustawy wysokość dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych przysługuje na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Natomiast w art. 90 ust. 2b i 2d tego artykułu ustawodawca określił, że dla przedszkoli niepublicznych i innych form wychowania przedszkolnego podstawą obliczania są ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych. Z powyższych przepisów wynika, że ustawodawca podstawę obliczania dotacji powiązał z rokiem budżetowym, w którym jest udzielona dotacja (otrzymywana część oświatowa subwencji ogólnej lub z ustalonymi wydatkami bieżącymi w budżecie). Ponadto należy wskazać, że uchwałę budżetową organ stanowiący uchwała zgodnie z art. 239 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Do czasu uchwalenia uchwały budżetowej – w myśl art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku

budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Skoro zatem, w oparciu o wniosek osoby prowadzącej niepubliczne przedszkole, w momencie rozpoczęcia roku budżetowego znana jest planowana liczba uczniów oraz znana jest planowana w uchwale budżetowej lub projekcie budżetu gminy wysokość części oświatowej subwencji ogólnej oraz wysokość wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, a także znana jest kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego – to brak jest podstaw do ustalania odmiennych niż ustawowe reguł dotyczących kwoty przekazywanej dotacji. Zatem postanowienia uchwały normujące, że do czasu ustalenia wysokości dotacji na dany rok budżetowy „obowiązuje wysokość dotacji ustalona w poprzednim roku budżetowym” została podjęta z naruszeniem przepisów art. 90 ust. 4 oraz ust. 2a, 2b i 2d ustawy o systemie oświaty. Rada Gminy Zabór w § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały ustaliła, że: „Jeżeli dotacja nie została wykorzystana w całości do końca roku, na jaki została udzielona, jej część niewykorzystana podlega zwrotowi w terminie do dnia 15 stycznia roku następnego na konto bankowe gminy.” Dotacje udzielane na podstawie ustawy o systemie oświaty są dotacjami podmiotowymi w rozumieniu art. 131 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) i podlegają określonoemu w tej ustawie - charakterystycznemu dla dotacji reżimowi prawnemu w zakresie nie tylko przyznawania i wypłaty dotacji, ale także w zakresie szczególnych zasad zwrotu dotacji do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący nie jest uprawniony do ustalania terminów oraz zasad zwrotu dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, gdy terminy te i zasady wynikają z przepisów prawa. Zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. Wyżej wymienione postanowienia § 6 ust. 2 przedmiotowej uchwały w sposób odmienny regulują zwrot dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego, przez co naruszają przepis art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto Rada Gminy Zabór w załącznikach Nr 1, Nr 2 i Nr 3 do przedmiotowej uchwały, w pozycji: „Oświadczenia i podpisy osoby/osób reprezentującej/cych organ prowadzący” zawarła żądanie od beneficjentów następującego oświadczenia: „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005r. Nr 14, poz. 114)”. Uchwały w sprawie trybu udzielania, rozliczania i zakresu kontroli wykorzystania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego zaliczane są do kategorii aktów prawa miejscowego. Samorząd terytorialny i jego organy działają na podstawie i w granicach prawa - art. 7 ustawy dnia 2 kwietnia 1997r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 97, poz. 78.483 z późn. zm.). Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, oraz trybu i zakresu 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. Żądanie od beneficjentów wyżej cytowanego oświadczenia nie znajduje upoważnienia ustawowego, przez co jego zamieszczenie w załącznikach Nr 1, Nr 2 i Nr 3 do uchwały narusza przepis art. 7 ustawy dnia 2 kwietnia 1997r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 90 ust. 4, ust. 3e – 3g ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Mając powyższe na uwadze - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze postanowiło jak w sentencji niniejszej uchwały. Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, w zakresie stwierdzenia nieważności postanowień badanej uchwały – służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski