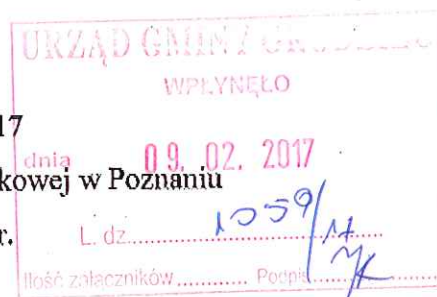


Uchwała Nr 3/170/2017

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 8 lutego 2017 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIII/163/2016 Rady Gminy Grodziec z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, w części obejmującej postanowienia:

- § 3 ust. 1,
- § 9,
- § 10 ust. 3 w części obejmującej wyrażenie: „w którym wskazuje się kontrolowany podmiot, osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli, datę rozpoczęcia kontroli, termin ważności upoważnienia, zakres kontroli oraz okres objęty kontrolą”,
- załącznika nr 2 „Informacja o liczbie uczniów” w części obejmującej wyrażenie „Tygodniowa liczba godzin realizowanych przez niepubliczne Przedszkole”,

z powodu naruszenia art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 9 stycznia 2017 r. Rada Gminy Grodziec, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym i art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty uregulowała tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do

ww. uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 8 lutego 2017 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego stosownie do art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty jest zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy.

W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” i rozdziale 8 „Szkoly i placówki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

Przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowią, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio: w ust. 2-3b art. 80, w ust. 1a-1c i 2-3b art. 90, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Wykonując dyspozycję ww. przepisów, w dniu 29 grudnia 2016 r. Rada Gminy Grodziec podjęła uchwałę Nr XXIII/163/2016 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Oceniając przedmiotową uchwałę wskazać należy, że realizacja upoważnień ustawowych, wynikających z art. 80 ust. 4 i z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinna prowadzić do podjęcia uchwały w granicach prawidłowo zrealizowanego upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Zasadę powyższą potwierdza art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego może zostać nieprawidłowo zrealizowane poprzez jego rozszerzenie, o zakres w nim nie wymieniony jak również poprzez zaniechanie pełnej realizacji zakresu udzielonego upoważnienia, co może skutkować dla adresatów aktu prawa miejscowego „niepewnością” w zakresie przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków.

Kolegium Izby zauważa, że w postanowieniu § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy Grodziec zaniechała ustalenia wysokości dotacji należnej podmiotom prowadzącym niepubliczną szkołę podstawową o uprawnieniach szkoły publicznej, podejmując regulację o treści:

„§ 3. 1. Niepubliczna szkoła podstawowa o uprawnieniach szkoły publicznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymuje dotację na każdego ucznia z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Grodziec”.

Zatem Rada Gminy powtórzyła merytoryczną treść art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, w części, w której ustawodawca określił minimalną wysokość dotacji jaką musi otrzymać podmiot prowadzący ww. szkoły i placówki oświatowe, natomiast organ stanowiący w myśl przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty winien ustalić tryb udzielania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji. Zaniechanie wypełnienia w tej części delegacji ustawowej, w konsekwencji powoduje, iż to organ wykonawczy będzie decydował, czy podmiot prowadzący niepubliczną szkołę podstawową o uprawnieniach szkoły publicznej, otrzyma dotację w wysokości minimalnej określonej w ustawie, czy też w wysokości wyższej od minimalnej, co należy do właściwości organu stanowiącego gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium oceniło, iż naruszenie prawa jest istotne i stwierdziło nieważność postanowienia § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały.

Z postanowienia § 9 uchwały wynika, że wykorzystanie dotacji nie do końca będzie zgodne z regulacją ustawową określoną w art. 90 ust. 3d, gdyż Rada postanowiła, że z dotacji mogą zostać sfinansowane wydatki na: *wynagrodzenia i pochodne, eksploatację obiektów budowlanych, zakup usług, zakup wyposażenia, zakup pomocy dydaktycznych, zakup artykułów biurowych, remonty i konserwację*. Natomiast stosownie do art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty: *Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:*

- 1) *pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na:*
 - a) *wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,*
 - b) *sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7*

- z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;

2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:

- a) książki i inne zbiory biblioteczne,
- b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,
- c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,
- d) meble,
- e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do używania.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, wyrok WSA w Poznaniu z 28 października 2015r. sygn. akt I SA/Po 1305/15), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Rada Gminy Grodziec w postanowieniu § 9 uchwały, dokonała modyfikacji ustawowego przepisu przy określeniu przeznaczenia dotacji.

Mając powyższe na względzie Kolegium postanowiło stwierdzić nieważność postanowienia § 9 uchwały.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż w postanowieniu § 10 ust. 3 uchwały Rada postanowiła iż: „Kontrola przeprowadzana jest na podstawie imiennego upoważnienia wystawionego przez Wójta Gminy Grodziec, w którym wskazuje się kontrolowany podmiot, osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli, datę rozpoczęcia kontroli, termin ważności upoważnienia, zakres kontroli oraz okres objęty kontrolą”. W ocenie Kolegium brak jest podstaw prawnych, aby Rada określała zawartość upoważnienia do kontroli.

Zatem niezbędne jest stwierdzenie nieważności zawartego w postanowieniu § 10 ust. 3 uchwały wyrażenia: „w którym wskazuje się kontrolowany podmiot, osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli, datę rozpoczęcia kontroli, termin ważności upoważnienia, zakres kontroli oraz okres objęty kontrolą”.

W załączniku nr 2 „Informacja o liczbie uczniów” Rada wprowadziła zapis o treści:
„Tygodniowa liczba godzin realizowanych przez niepubliczne Przedszkole”.

W ocenie Kolegium przedmiotowy zapis wykracza poza kompetencje wynikające z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-1c i 2-3b, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, uwzględniającego w szczególności: podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystywania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. W ocenie Kolegium niezbędne jest stwierdzenie nieważności wyrażenia *„Tygodniowa liczba godzin realizowanych przez niepubliczne Przedszkole”*, zawartego w załączniku nr 2 do uchwały.

Z postanowienia § 4 ust. 1 pkt 7 oraz z załączników nr 1 i 2 do uchwały wynika, że dotacja będzie przyznawana również dla uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, a Rada w postanowieniach uchwały nie określiła podstawy dotacji dla tych uczniów, gdy stosownie do postanowienia art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty: *Niepubliczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5 (...) otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, niezależnie od dotacji, o której mowa w ust. (...), dotację z budżetu gminy (...) w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy (...)*”.

Zatem niezbędne jest aby Rada Gminy dokonała zmiany przedmiotowej uchwały i ustaliła podstawę dotacji na uczniów objętych wczesnym wspomaganie rozwoju.

Dodatkowo Kolegium zauważa, że w podstawie prawnej uchwały przywołano obok art. 90 ust. 4 również art. 80 ust. 4 ustawy systemie oświaty, mimo iż zarówno z tytułu uchwały jak i z treści uchwały wynika, że Rada Gminy ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji jedynie dla szkół i placówek niepublicznych. Rada nie ustalała dotacji dla szkół publicznych. Zatem zbędne jest przywołanie w podstawie prawnej art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium
 Regionalnej Izby Obrachunkowej
 w Poznaniu

Grzegorz Winiński

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