

Uchwała Nr 295/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z 22 grudnia 2015 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Gościeradów.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.) – w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.) oraz na podstawie art. 86 i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności § 3 ust. 2, § 4 ust. 1 w zakresie wyrazów: "w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca" oraz § 4 ust. 2 uchwały Nr XI/72/2015 Rady Gminy Gościeradów z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, a także załącznika nr 3 do tej uchwały w zakresie wyrazów z punktu 1: "Do rozliczenia dotacji przedstawiono oryginały dokumentów, na których dokonano potwierdzenia sfinansowania z dotacji budżetu Gminy i których kopia potwierdzona za zgodność z oryginałem stanowi załącznik do realizacji dotacji" oraz w zakresie punktu 2 tego załącznika, z powodu sprzeczności powyższych zapisów uchwały z art. 80 ust. 2, 2b, 2c, 3c, 3f, 4 i art. 90 ust. 1a, 1b, 1c, 2b, 2d, 3c, 3f, 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

U Z A S A D N I E N I E

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie na swym posiedzeniu w dniu 22 grudnia 2015 r., dokonało analizy i oceny uchwały, o której mowa w sentencji. Uchwała wpłynęła do Izby 7 grudnia 2015 r.

Rada Gminy Gościeradów wymienioną uchwałą określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. W ocenie Kolegium zapisy uchwały, wymienione w sentencji, zawierają istotne naruszenia prawa, uzasadniające dokonanie ingerencji nadzorczej.

W § 3 ust. 2 uchwały Rada wprowadziła obowiązek dołączania, do wniosku o udzielenie dotacji, wyciągu z rejestru sądowego bądź ewidencji jednostki nadzoru administracyjnego. Wprowadzenie takowego warunku wykracza poza uprawnienie rady gminy wynikające z przepisów delegacyjnych zawartych w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Ponadto zapis ten jest bardzo niejasny. Nie wiadomo o jaki rejestr

sądowy oraz o jaką jednostkę nadzoru administracyjnego organowi stanowiącemu chodzi. Osoby prowadzące dotowane jednostki oświatowe nie mają nad sobą jednostek nadzoru administracyjnego, ponieważ nie są usytuowane w strukturze administracyjnej kraju – są to podmioty prywatne podlegające wprawdzie nadzorowi, ale jedynie pedagogicznemu sprawowanemu w zakresie prowadzonej działalności oświatowej przez kuratora oświaty. Część osób prowadzących dotowane jednostki oświatowe (osoby fizyczne) mogą nie figurować w żadnym rejestrze sądowym, ponieważ nie zgłaszają tam rozpoczęcia prowadzenia działalności oświatowej.

Określenie w § 4 ust. 1 uchwały, terminu przekazywania dotacji do ostatniego dnia każdego miesiąca, pozostaje w sprzeczności z art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, w zakresie terminu przekazywania dotacji za grudzień. Zgodnie z naruszonymi przepisami ustawy dotacje są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Przekazanie części dotacji dotyczącej grudnia w terminie do 31 grudnia stanowi istotne naruszenie powyższych przepisów ustawy o systemie oświaty.

W § 4 ust. 2 uchwały Rada wprowadziła zasadę, wedle której dotacje w miesiącu lipcu i sierpniu przekazywane są na podstawie liczby uczniów z miesiąca czerwca, z wyjątkiem sytuacji, w których uczeń został skreślony z listy uczniów. Takie rozwiązanie powoduje nieudzielanie dotacji za miesiące wakacyjne na uczniów, którzy będą przyjęci do dotowanych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego po 1 czerwca - na stałe lub jedynie na miesiące wakacyjne. Udzielanie dotacji za miesiące wakacyjne powinno się odbywać z uwzględnieniem liczby uczniów, ujętych w tych miesiącach, w prawidłowo prowadzonej dokumentacji przebiegu nauczania. Treść § 4 ust. 2 uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 80 ust. 2, 2b, 2c, i art. 90 ust. 1a, 1b, 1c, 2b, 2d ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którymi dotacja przysługuje na każdego ucznia przedszkola i innej formy wychowania przedszkolnego. Pozostawienie w obrocie prawnym kwestionowanego zapisu mogłoby powodować naruszenie tej zasady ustawowej w miesiącach lipcu i sierpniu poszczególnych lat budżetowych. W liczbie dzieci, na które naliczana byłaby dotacja nie ujmowano by faktycznej liczby dzieci według stanu z dni: 1 lipca i 1 sierpnia. Może bowiem się tak zdarzyć, iż jakaś liczba dzieci zostanie przyjętych w okresie wakacyjnym. Na te dzieci dotacja również przysługuje.

W treści załącznika nr 3 do uchwały "Rozliczenie dotacji udzielonej z budżetu Gminy Gościeradów w punkcie 1 zamieszczono obowiązek sporządzania kopii dokumentów potwierdzających wydatkowanie dotacji, potwierdzania ich za zgodność z oryginałem i dołączania do rozliczenia, wyrażony poprzez sformułowanie: "Do rozliczenia dotacji przedstawiono oryginały dokumentów, na których dokonano potwierdzenia sfinansowania z dotacji budżetu Gminy i których kopia potwierdzona za zgodność z oryginałem stanowi załącznik do realizacji dotacji". Określenie takiego obowiązku beneficjentów dotacji stanowi istotne naruszenie przepisów delegacyjnych, czyli art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 3f i art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty. Rada gminy wprawdzie ma prawo ustalenia trybu rozliczania dotacji, uwzględniając w szczególności zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji, jednakże prawo to nie może być realizowane z naruszeniem innych przepisów ustawy o systemie oświaty, wyznaczających granice kompetencji organu dotującego.

Zgodnie z art. 80 ust. 3f i art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. Z powyższej regulacji należy wnosić, że ustawodawca przewidział prawo wglądu organu dotującego (poprzez kontrolerów) do dokumentacji finansowej dotowanych jednostek jedynie w procesie kontroli. Wyłącza to możliwość żądania dołączania do sprawozdania dokumentów potwierdzających prawidłowe wydatkowanie dotacji i analizę tych dokumentów w trakcie procesu rozliczania dotacji. Jeżeli złożone rozliczenie będzie budzić wątpliwości merytoryczne, to wówczas organ dotujący ma prawo wszcząć kontrolę, w czasie której zostaną zweryfikowane dane zawarte w rozliczeniu poprzez analizę i ocenę oryginalnych rachunków, faktur i list płac w powiązaniu z ewidencją księgową kontrolowanej jednostki i wyciągów z jej rachunku bankowego.

Jako istotne przekroczenie przepisów delegacyjnych (art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty), Kolegium RIO uznało również, umieszczanie w rozliczeniu (załącznik nr 3 do uchwały) punktu 2 "Sprawozdanie z wykonania zadania sfinansowanego z dotacji (ocena merytoryczna efektów zadania)". Przy dotacjach oświatowych gmina nie ma prawa sprawdzania jakości procesu edukacyjno-wychowawczego, należy to bowiem do kompetencji kuratora oświaty.

Biorąc pod uwagę przytoczoną powyżej argumentację należało wszcząć postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Gościeradów, podanej w sentencji.

Dodatkowo Kolegium RIO zwraca uwagę na konieczność usunięcia lub dodania do tej uchwały – poprzez stosowną uchwałę zmieniającą – poniższych zapisów:

1. Usunięcie ze zdania drugiego w § 2 ust. 7 sformułowania: "dla jednostek samorządu terytorialnego" (na końcu zdania) i zastąpienie go sformułowaniem: "dla gminy Gościeradów" oraz całkowite usunięcie zdania trzeciego (ostatniego) w tym ustępie.

W pierwszym zdaniu § 2 ust. 7 uchwały, określono prawidłową wysokość dotacji dla uczniów szkół publicznych. W zdaniu drugim natomiast, zawarto zastrzeżenie mówiące, iż dotacja na każdego ucznia nie może być jednak niższa niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Sformułowanie określające minimalną wysokość dotacji w oparciu o część oświatowej subwencji ogólnej przewidzianej dla jednostek samorządu terytorialnego (w liczbie mnogiej) pozostaje w sprzeczności z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem szkoły publiczne otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, pomniejszonym o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3, na ucznia, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego (w liczbie pojedynczej). Ustawa w tym przypadku odsyła do subwencji przewidzianej dla gminy Gościeradów – jest to inna kwota subwencji niż kwota przewidziana dla jednostek

samorządu terytorialnego. Wyliczanie subwencji dla poszczególnej jednostki samorządu terytorialnego odbywa się z uwzględnieniem wskaźnika korygującego Di dla konkretnej nazwanej jednostki samorządu terytorialnego, obliczanego według wzoru określonego corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast dla jednostek samorządu terytorialnego (w liczbie mnogiej) wyliczanie subwencji odbywałoby się z pominięciem tego wskaźnika, co w efekcie daje zupełnie inne kwoty subwencji - jednakże takiej zasady ustawa o systemie oświaty obecnie w ogóle nie przewiduje, w żadnym z ustępów w art. 80 i art. 90.

Wyliczanie minimalnej kwoty dotacji w oparciu o subwencję dla konkretnej jednostki samorządu terytorialnego zostało wprowadzone do ustawy o systemie oświaty z dniem 18 stycznia 2014 r. na mocy art. 1 pkt 14 lit. b ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 7).

W zdaniu trzecim § 2 ust. 7 kwestionowanej uchwały przewidziano, iż w przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jst. Sformułowanie "jst" jest niejasne, zapewne dotyczy jednostek samorządu terytorialnego (jak w zdaniu drugim), jednakże może ono nastroczać trudności interpretacyjne odbiorcom uchwały. Nie ma też potrzeby przepisowywania tej regulacji, w sposób niedokładny, z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, ponieważ zasada ustalania wysokości dotacji w razie braku takiej samej szkoły w strukturze organizacyjnej gminy wynika bezpośrednio z ustawy. Ustawa w tym przepisie przewiduje, że w przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego (w liczbie pojedynczej) - a więc dla gminy Gościeradów, a nie dla "jst".

2. Dodanie w § 2 ust. 9 innych form wychowania przedszkolnego, jako jednostek które otrzymują dotację na dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju. Takie jednostki też mają prawo przyjąć dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju i otrzymać na nie dotację.
3. W załączniku nr 1 Wniosek o udzielenie dotacji oświatowej na rok, brakuje rubryki na wpisanie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, liczba tych dzieci musi być dodatkowo podawana zgodnie z art. 80 ust. 2c i art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty.
4. W załączniku nr 2 Informacja miesięczna o rzeczywistej liczbie uczniów brakuje rubryk na liczby i rodzaje dzieci niepełnosprawnych oraz rodzaje tych niepełnosprawności, a także na liczbę dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka.
5. Wadliwe ustalanie kwoty dotacji, jako obowiązku osoby prowadzącej dotowaną jednostkę oświatową w załączniku nr 3 Rozliczenie dotacji udzielonej z budżetu Gminy Gościeradów. Ustalanie kwoty dotacji wg podanych tam danych jest obowiązkiem organu dotującego, podmiot dotowany powinien jedynie w tym miejscu wpisywać kwotę otrzymanej dotacji.
6. Brak w załączniku nr 3 rubryki niezbędnej do podania liczby i rodzaju uczniów występujących w dotowanej jednostce oświatowej w okresie sprawozdawczym.

W toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Gościeradów w terminie do 31 grudnia 2015 r. – może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienie bądź dodatkowe informacje, mające istotne znaczenie dla sprawy, a także – uznając przytoczone wyżej racje prawne – może dostosować kwestionowaną część uchwały do obowiązującego prawa.

4 stycznia 2016 r., o godz. 11:00 w siedzibie RIO w Lublinie, odbędzie się posiedzenie Kolegium, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Gościeradów, w części wskazanej w sentencji.

Przedstawiciel gminy ma prawo uczestniczyć w tym posiedzeniu i przedstawić stanowisko w rozpatrywanej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Gościeradów,
2. Wójt Gminy Gościeradów.