

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 2012 r., poz. 1113) oraz z 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

- I. Stwierdza nieważność uchwały Nr 460 Rady Miasta Konina z dnia 24 października 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystania w części obejmującej:
  - § 2,
  - w § 3 ust. 1 wyrażenie „miesięcznej”
  - w § 4 ust. 5 wyrażenie „po złożeniu w Urzędzie Miejskim w Koninie informacji o faktycznej liczbie uczniów oraz z zachowaniem terminu, o którym mowa w ust. 3”,
  - w § 10 wyrażenie „zawierające ocenę kontrolowanej działalności”
  - załącznika Nr 2 do uchwały w części D - tabela przeznaczona do zamieszczania danych osobowych dzieci takich jak: imię i nazwisko, datę urodzenia, adres zamieszkania, nazwę gminy.
- II. Stwierdza, że uchwała Nr 460 Rady Miasta Konina z dnia 24 października 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystania w części obejmującej postanowienie § 3 ust. 5 została podjęta z naruszeniem przepisów prawa, wskazanych w uzasadnieniu.
- III. Uznaje, że naruszenie w pkt II ma charakter nieistotny.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 listopada 2012 r. Rada Miasta Konina - powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o systemie oświaty podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

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. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Miasta Konina o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 28 listopada 2012 roku.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W postanowieniu § 2 uchwały Rada Miasta zdefiniowała pojęcia użyte w treści uchwały w następujący sposób:

„Ileokroć w uchwale jest mowa bez bliższego określenia o:

- 1) ustawie - należy przez to rozumieć ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 z późno zm.);
- 2) przedszkolach - należy przez to rozumieć prowadzone na terenie Miasta Konin przez inne niż Miasto Konin osoby prawne i fizyczne przedszkola, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz przedszkola specjalne, oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych;
- 3) innych formach wychowania przedszkolnego - należy przez to rozumieć prowadzone na terenie Miasta Konin przez inne niż Miasto Konin osoby prawne i fizyczne inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy, o której mowa w pkt 1;
- 4) szkołach - należy przez to rozumieć prowadzone - na terenie Miasta Konin przez inne niż Miasto Konin osoby prawne i fizyczne szkoły podstawowe, w tym integracyjne, z oddziałami integracyjnymi i sportowymi, sportowe i mistrzostwa sportowe, gimnazja, w tym integracyjne, z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi, sportowymi i przysposabiającymi do pracy, sportowe i mistrzostwa sportowe, szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych, w tym integracyjne z oddziałami integracyjnymi, dwujęzycznymi i sportowymi, sportowe i mistrzostwa sportowe oraz placówki, o których mowa w pkt 2-3;
- 5) placówkach - należy przez to rozumieć prowadzone na terenie Miasta Konin przez inne niż Miasto Konin osoby prawne i fizyczne placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania;
- 6) szkołach specjalnych - należy przez to rozumieć prowadzone na terenie Miasta Konin przez inne niż Miasto Konin osoby prawne i fizyczne, szkoły podstawowe specjalne, gimnazja specjalne, szkoły ponadgimnazjalne specjalne o uprawnieniach szkół publicznych, trzyletnie szkoły specjalne przysposabiające do pracy o uprawnieniach szkół publicznych;

- 7) placówkach specjalnych - należy przez to rozumieć prowadzone na terenie Miasta Konin przez inne niż Miasto Konin osoby prawne i fizyczne młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, ośrodki umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7 ustawy, o której mowa w pkt 1, a także dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo ze sprzężonymi niepełnosprawnościami realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3 ustawy, o której mowa w pkt 1, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki;
- 8) placówkach specjalistycznych - należy przez to rozumieć prowadzone na terenie Miasta Konin przez inne niż Miasto Konin osoby prawne i fizyczne placówki wychowania pozaszkolnego, skierowane do dzieci i młodzieży posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, o których mowa w art. 71 b ust. 3 ustawy, o której mowa w pkt 1 i realizujące na ich rzecz zajęcia w wymiarze co najmniej 15 godzin w tygodniu;
- 9) poradniach psychologiczno-pedagogicznych - należy przez to rozumieć prowadzone na terenie Miasta Konin przez inne niż Miasto Konin osoby prawne i fizyczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które, zgodnie z art. 71 b ust. 2a ustawy, o której mowa w pkt 1, prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka;
- 10) uczniach - należy przez to rozumieć także słuchaczy i wychowanków;
- 11) uczniach niepełnosprawnych - należy przez to rozumieć uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 71 b ust. 3 ustawy, o której mowa w pkt 1;
- 12) Wydział Oświaty - należy przez to rozumieć Wydział Oświaty Urzędu Miejskiego Koninie;
- 13) organie prowadzącym - należy przez to rozumieć inne niż Miasto Konin osoby prawne i fizyczne prowadzące na terenie Miasta Konina przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły, szkoły specjalne, placówki, placówki specjalne, placówki specjalistyczne oraz poradnie psychologiczno-pedagogiczne, o których mowa w pkt 2-9.”

Kolegium Izby podnosi, że niektóre z definicji zamieszczonych w zacytowanym wyżej postanowieniu § 2 uchwały nie są zgodne z ustalonymi w art. 3 ustawy o systemie oświaty np. ilekroć w przepisach ustawy o systemie oświaty jest mowa bez bliższego określenia o:

- szkole - należy przez to rozumieć także przedszkole;
- szkole specjalnej lub oddziale specjalnym - należy przez to rozumieć odpowiednio:

a) szkołę lub oddział dla uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, zorganizowane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 71b ust. 7 pkt 2,

b) szkołę lub oddział zorganizowane w podmiocie leczniczym, o którym mowa w przepisach o działalności leczniczej, oraz w jednostce pomocy społecznej, w celu kształcenia dzieci i młodzieży przebywających w tym podmiocie lub jednostce, w których stosuje się odpowiednią organizację kształcenia oraz specjalne działania opiekuńczo-wychowawcze, zorganizowane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 71c ust. 2;

- placówce - należy przez to rozumieć jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3-5, 7 i 10,

Z powyższego zestawienia wynika, że w postanowieniu § 2 przedmiotowej uchwały Rada Miasta zdefiniowała takie same pojęcia w inny sposób niż w ustawie o systemie oświaty lub definicje te powtarza. W myśl postanowienia § 125 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w przepisach ogólnych rozporządzenia (uchwały) zamieszcza się postanowienia o stosowanych w rozporządzeniu (uchwale) definicjach i skrótach. Przepis ten stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego. Zamieszczone w uchwale definicje nie mogą być jednak sprzeczne z definicjami zamieszczonymi w ustawie zawierającej delegację do wydania aktu prawa miejscowego. W odniesieniu do pojęć „uczeń” i „organ prowadzący” przytoczono definicję ustawową w całości lub części. Należy również zauważyć, że w uchwale powtórzono definicję ucznia, przez którego rozumie się również wychowanek, a uchwałodawca posługuje się w uchwale również pojęciem wychowanek i to stosowanym zamiennie z pojęciem uczeń, np. w postanowieniu § 3 ust. 5 uchwały.

W postanowieniu § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustalono, iż „Podstawą obliczenia miesięcznej stawki dotacji na jednego ucznia są wydatki bieżące przewidziane w uchwale budżetowej Rady Miasta Konina oraz informacja o sposobie wyliczenia części oświatowej subwencji ogólnej dla miasta Konina, otrzymana przez Miasto Konin od ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania”.

W odniesieniu do szkół niepublicznych ustawodawca w przepisie 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.) postanowił, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b (art. 90), 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. Stosownie do przepisu art. 90 ust. 4e ustawy o systemie oświaty dotacje (...) są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły.

Stosownie do przepisu art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b (art. 80), oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Regulacja ta odnosi się do zasad udzielania dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną.

W myśl przepisu art. 80 ust. 6 ustawy o systemie oświaty dotacje o których mowa w ust. 5 (art. 80), są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły.

Z powyższego wynika, że ustawodawca zakłada, iż ww. dotacje udzielane są na okres roku budżetowego, a jedynie przekazywane są podmiotom prowadzącym publiczne i niepubliczne szkoły i placówki w 12 częściach, tj. przekazywane są miesięcznie. Również stanowiące podstawę obliczenia dotacji kwoty ustalonych w budżecie wydatków bieżących przeznaczonych na prowadzenie przedszkoli i szkół, a także wielkość części oświatowej subwencji ogólnej przewidziana na jednego ucznia (wychowanka) danego typu i rodzaju szkoły lub placówki, ustalana jest na okres jednego roku budżetowego, a nie na okresy miesięczne. Zatem postanowienie § 3 w części w której stanowi się, że ustala się podstawę ustalenia miesięcznej dotacji pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 80 ust. 4 i ust. 6 oraz art. 90 ust. 4 i ust. 4e ustawy o systemie oświaty.

Postanowieniem § 4 ust. 5 badanej uchwały uregulowano, że „Przekazanie części dotacji przypadającej na dany miesiąc następuje nie później niż do ostatniego dnia danego miesiąca, po złożeniu w Urzędzie Miejskim w Koninie informacji o faktycznej liczbie uczniów oraz z zachowaniem terminu, o którym mowa w ust. 3, na wskazany rachunek bankowy szkoły lub placówki”. Wprowadzone przez ten przepis uzależnienie przekazania dotacji od złożenia w Urzędzie Miejskim w Koninie informacji o faktycznej liczbie uczniów narusza art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, gdyż nie znajduje umocowania w kompetencjach Rady Miasta określonych w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W ocenie Kolegium Rada Miasta w istocie postanowiła o wstrzymaniu dotacji do dnia złożenia informacji. Dane zamieszczone w tej informacji zawierają uaktualnioną liczbę uczniów (wychowanków), co ma wpływ na zaktualizowanie wysokości przekazywanej części dotacji. Instytucja wstrzymania dotacji

proceedzi jednak w istocie do ograniczania prawa do dotacji. Powszechnie przyjmuje się, że podstawą do wprowadzenia ograniczeń prawa, w tym prawa do dotacji, może być wyłącznie przepis ustawowy bądź też akt wydany na podstawie i w granicach delegacji ustawowej, takiej zaś kompetencji w świetle obowiązujących przepisów, Rada Miasta nie posiada.

Kolegium Izby wskazuje, że pogląd taki wyrażany był również w orzecznictwie sądowym np. w wyroku WSA w Kielcach z dnia 18 lutego 2010 r. o sygn. II SA/Ke 45/10 i wyroku WSA w Kielcach z dnia 31 stycznia 2012 r. o sygn. II SA/Ke 848/11.

W odniesieniu do postanowienia § 4 ust. 6 uchwały należy również zwrócić uwagę, iż należy odróżnić utratę aktualności wpisu do ewidencji, o której mowa w art. 82 ust. 1 ustawy lub rejestru wydanych zezwoleń na założenie szkoły publicznej od decyzji organu administracji, którego konsekwencją jest skreślenie szkoły z rejestru i jednoczesna utrata prawa do dotacji. Utrata aktualności wpisu do ewidencji lub rejestru również nie może być podstawą do wstrzymania przekazania dotacji.

Przepisy ustawy o systemie oświaty jak również przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidują instytucji wstrzymania dotacji. W myśl art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem (pkt 1), pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości (pkt 2), podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Należy również podnieść, że zamieszczony w załączniku Nr 3 do uchwały wzór rocznego rozliczenia otrzymanej dotacji obejmuje wyłącznie rozliczenie z wykorzystania dotacji przez określenie poniesionych wydatków bieżących, natomiast nie odnosi się do faktycznej liczby uczniów (wychowanków), na których przekazano dotację. Brak tych informacji nie pozwoli na zweryfikowanie czy szkoły lub placówki otrzymały dotację we właściwej wysokości, czy też w wysokości nadmiernej lub zaniżonej. Skoro Gmina ma ustawowy obowiązek przekazać dotację na prowadzenie szkół i placówek, niezależnie od wywiązywania się przez podmioty prowadzące szkoły z obowiązków informacyjnych, to w rozliczeniu rocznym niezbędne jest uzyskanie danych o faktycznej liczbie uczniów stanowiących podstawę do naliczenia dotacji. Brak ten powoduje, iż organ przekazujący dotacje pozbawił się możliwości zweryfikowania na podstawie rozliczenia, czy przekazał dotację we właściwej wysokości.

W załączniku Nr 2 do przedmiotowej uchwały zamieszczono wzór informacji o faktycznej liczbie uczniów, w którym w części D zawarto tabelę przeznaczoną do zamieszczania danych osobowych dzieci takich jak: imię i nazwisko, datę urodzenia, adres zamieszkania, nazwę gminy. Przepis art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1a-3b, mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania

dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek. W myśl przepisu art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty organy, o których mowa w ust. 3e, w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkoły i placówki mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych szkół i placówek. Zatem ustawowo dopuszczona możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów szkół i placówek dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości i wykorzystywania dotacji przez szkoły i placówki. Składanie takich danych w ramach rozliczania otrzymanych dotacji rocznych nie mieści się w ramach prowadzonej kontroli. Stąd przetwarzanie danych osobowych poza prowadzoną kontrolą nie znajduje upoważnienia ustawowego w przepisie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty jak również w przepisach innych ustaw. Stanowisko takie znajduje również potwierdzenie w wyroku WSA w Gdańsku o sygn. I SA/Gd 245/12 z dnia 15 maja 2012 r.

W postanowieniu § 10 ust. 1 uchwały Rada Miasta ustaliła, że „W terminie 14 dni od dnia podpisania lub odmowy podpisania protokołu kontroli przez kontrolowanego, kontrolujący sporządza wystąpienie pokontrolne kierowane do kontrolowanego oraz jego organu prowadzącego, zawierające ocenę kontrolowanej działalności, w razie stwierdzenia nieprawidłowości, zalecenia pokontrolne”. Postanowienie to w zakresie w jakim odnosi się do oceny kontrolowanej działalności jest sprzeczne z przepisem art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1a-3b, mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek. W przepisie art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty ustawodawca dookreślił, iż osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. Korzystanie z tego prawa jest jednak ograniczone do danych służących ustaleniu czy dotacja została właściwie naliczona, przekazana i wykorzystana, a zatem dotyczy gospodarki finansowej a nie merytorycznej działalności szkoły lub placówki.

W postanowieniu § 3 ust. 5 uchwały ustalono, że „Niepublicznym szkołom o uprawnieniach szkół publicznych nie wymienionym w ust. 4 przysługuje dotacja na każdego wychowanka w wysokości równej 50 % wydatków ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Miasto Konin w przeliczeniu na jednego ucznia.” Zgodnie z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dotacja dla takiej szkoły nie może być niższa niż 50 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia - pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok

udzielania dotacji. Wymieniony przepis, jako podstawę obliczenia dotacji należnej tej grupie niepublicznych szkół, wskazuje na kwotę ustaloną w budżecie, a zatem zaplanowaną, jako ogół wydatków bieżących ponoszonych na utrzymanie jednego ucznia. Stąd w przypadku zmniejszenia lub zwiększenia w trakcie roku ustalonych w budżecie gminy kwot wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w szkołach publicznych prowadzonych przez gminę, odpowiedniej zmianie powinna ulec również podstawa ustalenia wysokości dotacji dla szkół niepublicznych o którym mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Zatem sposób określenia podstawy naliczania dotacji dla tej grupy szkół niepublicznych jest niezgodny z przepisem art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty przy czym naruszenia to ma charakter nieistotny.

Mając powyższe na względzie stwierdzono, jak w sentencji uchwały.



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
2 up *[Signature]*  
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.