

**Uchwała nr 44/2005**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu**  
**z 18 maja 2005 roku**

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej  
Jeleniej Góry Nr 398/XXXIV/2005 z dnia 19 kwietnia 2005 roku w sprawie  
trybu postępowania o udzielenie z budżetu Miasta Jeleniej Góry dotacji dla  
szkół niepublicznych posiadających uprawnienia szkoły publicznej,  
niepublicznych przedszkoli, niepublicznych szkolnych schronisk  
młodzieżowych, niepublicznych placówek zapewniających opiekę  
i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego  
zamieszkania, sposobu jej rozliczania oraz kontroli**

*Na podstawie art.18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 55 poz.577 ze zm.) oraz art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz.1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:*

**§ 1.**

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Miejskiej Jeleniej Góry Nr 398/XXXIV/2005 z dnia 19 kwietnia 2005 roku w sprawie trybu postępowania o udzielenie z budżetu Miasta Jeleniej Góry dotacji dla szkół niepublicznych posiadających uprawnienia szkoły publicznej, niepublicznych przedszkoli, niepublicznych szkolnych schronisk młodzieżowych, niepublicznych placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, sposobu jej rozliczania oraz kontroli, wobec naruszenia art.90 ust.4 w związku z art.90 ust.2a - 3c ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 roku Nr 256 poz.2572 ze zm.).

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr 398/XXXIV/2005 z dnia 19 kwietnia 2005 roku w sprawie trybu postępowania o udzielenie z budżetu Miasta Jeleniej Góry dotacji dla szkół niepublicznych posiadających uprawnienia szkoły publicznej, niepublicznych przedszkoli, niepublicznych szkolnych schronisk młodzieżowych, niepublicznych placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, sposobu jej rozliczania oraz kontroli, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu – Zespół w Jeleniej Górze 21 kwietnia 2005 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że uregulowania przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają postanowienia art.90 ust.4 ustawy o systemie oświaty, w związku z art.90 ust. 2a, 2b, 3, 3a, 3c tejże ustawy, bowiem wykraczają poza zakres spraw, do których ustalenia na podstawie przepisów art.90 ust.4 ustawy o systemie oświaty uprawniony jest organ stanowiący gminy. Poza planowaną i rzeczywistą liczbą uczniów wprowadzono dodatkowe kryteria, od których uzależniona jest przyznanie dotacji, oraz ustanowiono

rozszerzony zakres warunków, których spełnienie jest niezbędne do jej rozliczania. Dotyczy to niżej wymienionych postanowień badanej uchwały:

- 1.w §3 ust.5 i ust.7 - udzielenie dotacji uzależniono od oceny możliwości realizacji zadania przez podmiot wnioskujący, a także od oceny wykonania zadania w okresie poprzednim, z uwzględnieniem rzetelności i terminowości rozliczania otrzymanych na ten cel środków,
- 2.w §4 ust.2 - termin rozpoczęcia przekazywania dotacji ustalono po uchwaleniu przez Radę Miejską uchwały budżetowej na dany rok, a także uzależniono jej przekazywanie od rozliczenia się z dotacji przyznanej w roku poprzednim,,
- 3.w §5 ust.6 - wskazano, że udzielone dotacje mogą być przeznaczone na częściowe pokrycie wydatków bieżących związanych z działalnością dydaktyczną lub opiekuńczo – wychowawczą szkoły lub przedszkola ,
- 4.w §6 ust.1 – 6 - udzielenie dotacji uzależniono od zawarcia umowy cywilno prawnej pomiędzy miastem a podmiotem dotowanym, a także określono treść tej umowy oraz możliwość jej zmiany w ciągu roku,
- 5.w §8 ust.1- 3 - podmioty otrzymujące dotację zobowiązano do prowadzenia odrębnej ewidencji księgowej wydatków związanych z realizacją zadań zleconych, ustalono, że termin zwrotu dotacji zostanie zapisany w umowie oraz wskazano, że niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi,
- 6.w §9 ust.1 – 3 - zobowiązano wydział merytoryczny miasta do kontroli wykorzystania dotacji pod względem sposobu realizacji zadań zleconych, gospodarowania przekazaną dotacją, prowadzenia dokumentacji umożliwiającej ustalenie kosztów zadań zleconych, a także zobowiązano do oceny prawidłowości wykorzystania dotacji na realizację zadań zleconych w umowie,
- 7.w §10 - wskazano, że w przypadku stwierdzenia, w wyniku kontroli przeprowadzonej przez wydział kontroli miasta, nieprawidłowości w zakresie nieterminowego lub nieprawidłowego wykonania umowy, istnieje możliwość rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym,
- 8.w załącznikach nr 1, nr 2 i nr 3 do uchwały zobowiązano podmioty dotowane do wyszczególniania rzeczywistych wydatków bieżących według rodzajów,

Podstawę prawną udzielania dotacji publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby prawne nie będące jednostkami samorządu terytorialnego oraz przez osoby fizyczne stanowią przepisy art.90 ustawy o systemie oświaty. Dotacje te posiadają charakter dotacji podmiotowych, gdyż służą dofinansowaniu kosztów działalności bieżącej ustawowo wskazanych podmiotów. Są one elementem prawa administracyjnego, będącego ze swej natury częścią składową prawa publicznego i dotyczą zagadnień funkcjonowania finansów publicznych państwa w zakresie działalności oświatowej. Stosunek między organem dotującym i dotowaną szkołą (placówką) jest stosunkiem administracyjno – prawnym, a zatem ewentualne spory wynikające z tego stosunku nie są rozpatrywane na drodze postępowania cywilnego. Z powyższych względów zawieranie umów cywilno – prawnych między jednostkami samorządu terytorialnego i podmiotami wnioskującymi o dotację nie znajduje uzasadnienia. Stanowisko takie można wyprowadzić z postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1999 roku sygn. Akt I CKN 1132/97 opublikowanym w OSNC 1999/11/200, w którym to Sąd wywiódł 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), pozostającego tradycyjnie 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.).

Jak wynika z powyższego, należy wykluczyć możliwość udzielania dotacji

w drodze czynności cywilno – prawnej, jaką jest zawarcie umowy między podmiotem dotowanym a jednostką samorządu terytorialnego. W odniesieniu do podmiotów dotowanych, o których mowa w art.90 ustawy o systemie oświaty, nie może być również mowy o zlecaniu zadań, gdyż podstawą realizacji zadań przez te placówki jest wpis do odpowiedniej ewidencji (art.82 ustawy o systemie oświaty). Zlecenie zadania do realizacji przez j.s.t., podmiotowi innemu niż jednostka organizacyjna gminy, wymaga zawarcia umowy (art.9 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym). W tym przypadku taka sytuacja nie występuje.

Przepisem, na podstawie którego można dookreślić zasady związane z udzielaniem i rozliczaniem dotacji jest art.90 ust.4 ustawy o systemie oświaty, stanowiący, że rada gminy ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji i zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji. Należy jednak zauważyć, że określone już wymogi ustawowe przyznawania i rozliczania dotacji, nie mogą być modyfikowane lub rozszerzane na podstawie powyższej delegacji ustawowej. Zasady te zostały wyrażone w art.90 ust. 2a, 2b, 2c, 3, 3a ustawy o systemie oświaty, który określa warunki takie jak podanie przez osobę prowadzącą niepubliczną szkołę (placówkę) organowi właściwemu do udzielania dotacji planowanej liczby uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Ustawa nie wskazuje żadnych innych warunków, od których spełnienia zależy możliwość otrzymania dotacji. Dlatego też wypełnienie (niewypełnienie) powyższego warunku należy uznać za jedyną okoliczność uzasadniającą przyznanie (nieprzyznanie) dotacji. Co więcej, przekazanie dotacji szkole (placówce) wymienionej w art.90 ust.1 i ust.2 nie jest powiązane z uznaniem organu właściwego jednostki samorządu terytorialnego, lecz jest jej obowiązkiem. Jednostka samorządu terytorialnego ma jedynie prawo do określania technicznych zasad przekazywania dotacji. Upoważnienie organów samorządu terytorialnego do uregulowania sposobu przekazywania środków pieniężnych ma służyć dostosowaniu tej procedury do warunków lokalnych. W żadnym wypadku nie może dotyczyć warunków uzyskania prawa do dotacji, gdyż te zostały określone w ustawie.

Należy również stwierdzić, że rozliczanie dotacji podmiotowych nie powinno wiązać się z nakładaniem na dotowane podmioty obowiązków wykraczających poza kryteria wyznaczające kalkulacyjny poziom dotacji tj. faktyczną liczbę uczniów. Nakładanie więc na osoby prowadzące szkoły (placówki) publiczne i niepubliczne nie tylko obowiązku rozliczania się systemem liczbowym uczniów objętych działalnością edukacyjną – co jest uzasadnione, ale także przedkładania struktury rodzajowej wydatków poniesionych na działalność statutową i zestawienia dokumentów finansowo księgowych (list płatniczych, faktur za zakupione towary i usługi) nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawowych.

Wskazuje się również, że ustalenie przez Radę Miejską “sposobu kontroli” udzielonych dotacji, co wynika z tytułu uchwały oraz jej postanowień, wykracza poza delegację ustawową, do której uprawniony został w art.90 ust.4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący gminy.

Ponadto w §5 ust.1 oraz §5 ust.8 uchwały Rada Miejska odpowiednio określiła wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych na poziomie 75% ustalonych w budżecie miasta wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych ponoszonych na jedno dziecko, a w bursach w wysokości równej średnim wydatkom bieżącym ponoszonym przez miasto na jednego ucznia w tego samego rodzaju placówce publicznej. Z postanowień art.90 ust.2b ustawy o systemie oświaty wynika jednak, że wysokość dotacji na uczęszczającego do przedszkola ucznia niepełnosprawnego nie może być niższa niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Natomiast z postanowień art.90 ust.3a wynika, że wysokość dotacji na dzieci i młodzież z upośledzeniem umysłowym ze sprzężonymi niepełnosprawnościami przysługuje w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana

na jednego wychowanka tego rodzaju ośrodków w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Rada Miejska powinna była zatem uwzględnić odmienny sposób ustalania dotacji dla uczniów niepełnosprawnych w placówkach, o których mowa wyżej.

Wskazuje się także, że w §5 ust.7 uchwały wysokość dotacji dla niepublicznych schronisk ustalono w wysokości "do 30% faktycznie poniesionych kosztów bieżących", co nie wypełnia wymogów art.90 ust.3b ustawy o systemie oświaty. Wypełnienie wymogów wynikających z cytowanego wyżej przepisu powinno nastąpić poprzez jednoznaczne określenie wysokości dotacji dla szkolnych schronisk niepublicznych. Niejednoznaczne ustalenie przez Radę Miejską wysokości dotacji dla schronisk daje organowi wykonawczemu możliwość różnicowania jej w ramach danego typu placówek.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Jeleniej Góry przysługuje skarga, która wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu ul. Świętego Mikołaja 78/79 w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu.



Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
we Wrocławiu

*/-/ dr Bogdan Cybulski*