



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 19 kwietnia 2017 r.

Poz. 1013

UCHWAŁA NR 115/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 5 kwietnia 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 (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XLI/221/17 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 25 stycznia 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania - stwierdza:

- nieważność badanej uchwały w całości z powodu istotnego naruszenia art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLI/221/17 Rady Miejskiej w Lubsku z dnia 25 stycznia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze przez Wojewodę Lubuskiego w systemie e-puap w dniu 08 marca 2017 r. i została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Stwierdzenie przez organ nadzoru, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczenie w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazanie nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym należy, za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Oceniając zgodność postanowień badanej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, że Rada Miejska w Lubsku, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.) dokonała zmiany uchwały Rady Miejskiej w Lubsku Nr XXX/19/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Zgodnie z postanowieniami § 1 pkt 3 lit. b badanej uchwały, dokonującego zmiany w § 3 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku Nr XXX/19/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu

kontroli prawidłowości ich wykorzystania cyt.” pkt 3 otrzymuje brzmienie - w odniesieniu do dotacji dla szkół publicznych, o których mowa w art. 80 ust. 1 ustawy – w kwocie równej podstawowej kwoty dotacji przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Gminę Lubsko, pomniejszonej o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania na ucznia, o której mowa w art. 22 ae ust. 3 ustawy, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Lubsko”.

W ocenie Kolegium Izby dokonana zmiana w § 3 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku Nr XXX/19/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, dokonana badaną uchwałą objętą postępowaniem nadzorczym narusza dyspozycję art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty poprzez nieprawidłowe zrealizowanie upoważnienia udzielonego Radzie Miejskiej w Lubsku w tym zakresie w ustawie o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i 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. Tryb udzielania i rozliczania dotacji powinien jednak być ustalony w sposób prawidłowy zgodny z obowiązującymi przepisami prawa w tym zakresie.

Tymczasem zmiana wprowadzona do § 3 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku Nr XXX/19/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania już poprzez odwołanie do art. 80 ust. 1 ustawy o systemie oświaty wprowadza odbiorcę uchwały w błąd, gdyż przepis ten wskazuje, że przedszkola, szkoły i placówki publiczne niewymienione w art. 79 prowadzą gospodarkę finansową według zasad określonych przez organ lub podmiot prowadzący szkołę.

Kolegium Izby wskazuje również że zmiana wprowadzona do § 3 pkt 3 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku Nr XXX/19/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania narusza dyspozycję art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2017 r., zgodnie z którym prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół danego typu i rodzaju, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku braku na terenie odpowiednio gminy lub powiatu szkoły danego typu i rodzaju prowadzonej odpowiednio przez gminę lub powiat kwotę dotacji określa się w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół danego typu i rodzaju odpowiednio w najbliższej gminie lub powiecie prowadzącym szkołę danego typu i rodzaju, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej odpowiednio dla gminy lub powiatu. W przypadku braku odpowiednio najbliższej gminy lub powiatu prowadzącego szkołę danego typu i rodzaju kwotę dotacji określa się w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej odpowiednio dla gminy lub powiatu. Przepis ten nie przewiduje zatem, jak to zrobiła Rada Miejska w Lubsku, dokonując opisanej wyżej zmiany, pomniejszenia podstawowej kwoty dotacji - o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania na ucznia, o której mowa w art. 22 ae ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Kolegium Izby wskazuje również, że zmiana dokonana w § 1 pkt 3 lit. e badanej uchwały wprowadzająca zmianę do § 3 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku Nr XXX/19/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania poprzez dodanie po pkt 3 punktów 3a i 3b w następującym brzmieniu cyt” po pkt 3 dodaje się pkt 3a i 3b w brzmieniu cyt.” w odniesieniu do szkół podstawowych w których zorganizowano oddział przedszkolny o których mowa w art. 80 ust. 2da w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej przewidzianej dla takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy; „3b) w odniesieniu do szkół publicznych w których zorganizowano internat o którym mowa w art. 80 ust. 3ad w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół, w których zorganizowano internat, przy czym kwota ta ma być równa kwocie przewidzianej na takiego wychowanka internatu w części oświatowej subwencji

ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego” - narusza art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, poprzez nieprawidłowe zrealizowanie przez Radę Miejską w Lubsku upoważnienia ustawowego wynikającego z tego przepisu.

Zgodnie z art. 80 ust. 2da w brzmieniu nadanym z dniem 1 stycznia 2017 roku - prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny, niebędące szkołami podstawowymi specjalnymi, otrzymują na każdego ucznia tego oddziału przedszkolnego z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.

W dokonanej zmianie do § 3 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku Nr XXX/19/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania dodającej pkt 3a nie uwzględniono zapisu cyt” niebędące szkołami podstawowymi specjalnymi”, co może wprowadzać odbiorców uchwały w błąd co do rodzaju szkół uprawnionych do ubiegania się o udzielenie dotacji na tej podstawie.

W ocenie Kolegium Izby również zmiana dokonana badaną uchwałą w § 3 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku Nr XXX/19/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, dodająca pkt 3b w brzmieniu zacytowanym wyżej - narusza dyspozycję art. 80 ust. 3ad ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu nadanym od 1 stycznia 2017 roku prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne szkoły, o których mowa w ust. 3, w których zorganizowano internat, otrzymują, niezależnie od dotacji, o której mowa w ust. 3, na każdego wychowanka tego internatu dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół, w których zorganizowano internat, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego wychowanka internatu w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

We wprowadzonej zmianie poprzez dodanie do § 3 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku Nr XXX/19/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania pkt 3b - pominięto zapis „otrzymują, niezależnie od dotacji, o której mowa w ust. 3, na każdego wychowanka tego internatu dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół” pozbawiając tym samym taką placówkę, w drodze uchwały Rady Miejskiej w Lubsku części należnej dotacji, o której mowa w art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Działanie takie narusza w ocenie Kolegium Izby upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego w art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Kolegium Izby wskazuje także, że zmiana wynikająca z § 1 pkt 3 lit. f badanej uchwały polegająca na dodaniu do § 3 uchwały Rady Miejskiej w Lubsku Nr XXX/19/15 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych z terenu Gminy Lubsko oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania punktu 9, o treści: cyt.” w odniesieniu do szkół niepublicznych w których zorganizowano internat o którym mowa w art. 90 ust. 3ad w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół, w których zorganizowano internat, przy czym kwota ta ma być równa kwocie przewidzianej na takiego wychowanka internatu w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego” narusza w ocenie Kolegium Izby art. 90 ust. 3ad ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z tym przepisem niepubliczne szkoły, o których mowa w ust. 2a, w których zorganizowano internat, otrzymują, niezależnie od dotacji, o której mowa w ust. 2a, na każdego wychowanka tego internatu dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego wychowanka internatu w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną szkołę poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie wychowanków internatu nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Natomiast w dokonanej przez Radę Miejską w Lubsku zmianie pominięto zupełnie fakt, że dyspozycja tego przepisu

dotyczy wyłącznie szkół niepublicznych, o których mowa w art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, a więc takich, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. Zatem dyspozycja tego przepisu nie ma zastosowania do szkół dla dorosłych. Pominięto również fakt, że szkołom tym przysługuje dotacja również na podstawie art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty.

Ponadto nieprawidłowo zrealizowano zakres upoważnienia wynikającego z tego przepisu odnosząc sposób naliczenia dotacji do podstawowej kwoty dotacji zamiast do części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto w regulacji dokonanej w tym zakresie w uchwale Rady Miejskiej w Lubsku pominięto ważny warunek ustawy - że osoba prowadząca niepubliczną szkołę poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie wychowanków internatu nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Podkreślenia wymaga że warunek podania organowi właściwemu do udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie wychowanków internatu, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji nie ma charakteru fakultatywnego i nie jest przez ustawodawcę poddany uznaniu organu stanowiącego. Zatem pozostawienie zapisu wynikającego z § 1 pkt 9 badanej uchwały prowadziłoby do sytuacji, w której uchwała dokonywałaby niedozwolonej prawem modyfikacji regulacji ustawowych.

Dotyczy to również wprowadzenia jako zasady obliczenia dotacji należnej - podstawowej kwoty dotacji zamiast kwoty wynikającej z części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie Kolegium Izby odniesienie się do podstawowej kwoty dotacji jest prawidłowe w uchwałach organów stanowiących jedynie wówczas gdy przepis dotyczący sposobu dotowania określonego typu i rodzaju placówki oświatowej tym pojęciem się posługuje. Odnoszenie się zamiennie do subwencji i podstawowej kwoty dotacji w przyjmowanych przez organ stanowiący regulacjach, bez wyraźnego upoważnienia do takiego działania wynikającego z przepisów prawa nie może zostać ocenione przez Kolegium Izby jako prawidłowa realizacja upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że cyt. art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż 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. Oznacza to, że organy administracji publicznej nie posiadają kompetencji do stanowienia prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji przewidzianej w ustawie” (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 sierpnia 2015 r., sygn.. III SA/Wr 371/15, publ. www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zatem delegacja ustawowa powinna zostać zrealizowana przez organ stanowiący w sposób wyczerpujący i legalny, pozostając w zgodzie z przepisami rangi ustawowej obowiązującymi w tym zakresie tj. art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty przy uwzględnieniu zmian wprowadzonych do art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty z dniem 1 stycznia 2017 roku.

Mając na uwadze wyżej przedstawiony stan faktyczny i prawny - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, postanowiło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, - 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 Zajązkowski