



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 19 listopada 2015 r.

Poz. 3473

UCHWAŁA NR 241/G325/D/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 12 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz.1515), art. 90 ust. 2b, ust. 2d, ust. 2g i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr IX/92/15 w sprawie określenia trybu, sposobu i terminu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Skarszewy, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

orzeka nieważność:

1. § 10 pkt 1 badanej uchwały,
2. § 12 ust. 1 badanej uchwały oraz
3. załącznika Nr 1, 2 i 3 do uchwały w zakresie oświadczenia o treści: „Oświadczam, że znane są mi przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005r. Nr 114 z późniejszymi zmianami).”

UZASADNIENIE

W dniu 26 października 2015r. Rada Miejska w Skarszewach podjęła uchwałę Nr IX/92/15 w sprawie określenia trybu, sposobu i terminu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Skarszewy, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

W dniu 28 października 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, zaś w dniu 12 listopada 2015 r. była ona przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści przedmiotowej uchwały wykazała, że jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera unormowania niezgodne m.in. z ustawą o systemie oświaty.

Rada Miejska w Skarszewach w § 10 pkt 1 uchwały postanowiła, że: „Dotacja nie przysługuje:

- 1) w przypadku nie złożenia informacji o planowanej liczbie uczniów w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji,
- 2) (...).”

W ocenie Kolegium tut. Izby zapis § 10 pkt 1 uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie udzielania z budżetu dotacji oświatowych, wynikające z art. 90 ust. 4 w związku z ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 4 ww. ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i 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.

Natomiast w myśl art. 90 ust. 2b zd. 1 ustawy dotacje dla niepublicznych przedszkoli (niepełniających warunków, o których mowa w ust. 1b), przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Podobne zasady wyrażone zostały w art. 90 ust. 2d zd. 1 ustawy o systemie oświaty w odniesieniu do osób prowadzących wychowanie przedszkolne w innych formach. Zgodnie bowiem z ww. przepisem osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy (tj. w ramach punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego), niepełniających warunków, o których mowa w ust. 1c, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji

W ocenie Kolegium Izby z upoważnienia do podjęcia badanej uchwały (art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty) nie wynika, aby rada gminy uprawniona była do powielania norm ustawowych dotyczących warunku uzyskania dotacji (uregulowanego w art. 90 ust. 2b i 2d ww. ustawy).

Dodatkowo zapisem § 10 pkt 1 uchwały Rada Miejska naruszyła przepis art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty, który dopuszcza inną regulację kwestii terminu podania przez osobę prowadzącą przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego organowi właściwemu do udzielania dotacji planowanej liczby dzieci, które mają być objęte dotacją.

Z treści art. 90 ust. 2g ustawy wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia dotacji może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu, o którym mowa w ust. 1a, 2a, 2b, 2d, 3 i 3a, lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego, na wniosek osoby prowadzącej odpowiednio niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub niepubliczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną, a także placówkę, o których mowa w art. 90 ust. 1a, 2a, 2b, 2d, 3 i 3a przywołanej ustawy. Zatem to organ wykonawczy może zdecydować, że przyjmie informację o planowanej liczbie wychowanków od osoby prowadzącej placówkę w terminie późniejszym niż 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, a rada gminy nie może go pozbawiać tego ustawowego uprawnienia.

Kolegium tutejszej Izby stwierdza zatem, że zapisem § 10 pkt 1 Rada Miejska wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego wynikające z art. 90 ust. 2g ustawy.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, że w § 12 ust. 1 Rada Miejska określiła sposób, w jaki organ prowadzący niepubliczną placówkę powinien ustalać liczbę uczniów uczęszczających do przedszkola w danym miesiącu wskazując, że: „Rozliczenia rocznego dotacji organ prowadzący niepubliczne przedszkole dokonuje na podstawie faktycznej liczby uczniów uczęszczających do niepublicznego przedszkola w danym roku, z tym że:

1) uczniowie wpisani do dnia 15 i wypisani po dniu 15 danego miesiąca kalendarzowego są wliczani do liczby dzieci w danym miesiącu,

2) uczniowie wypisani do dnia 15 i wpisani po dniu 15 danego miesiąca kalendarzowego nie są wliczani do aktualnej liczby dzieci w danym miesiącu.”

Powyższy zapis na podstawie § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały ma zastosowanie także do innych form wychowania przedszkolnego.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku umieszczenie cytowanego zapisu w uchwale w sposób istotny narusza przepisy 90 ust. 2b i 2d oraz ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Z treści art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty wynika, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego przysługują na każdego ucznia. Tymczasem wyżej cytowane postanowienia uchwały skutkują tym, że w dotacji dla niepublicznej placówki oświatowej nie będzie uwzględniona kwota na ucznia, który będzie wpisany na listę uczniów krócej niż 15 dni w danym miesiącu, co nie spełnia wymogów określonych w przywołanych przepisach ustawy o systemie oświaty.

Tym samym, w ocenie Kolegium tutejszej Izby, Rada Miejska w powyższym zakresie przekroczyła swoje kompetencje określone w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, albowiem nie miała możliwości ustalania lub doprecyzowania ustawowo określonych podstaw dotacji.

Kolegium Izby podziela w tym zakresie pogląd wyrażony między innymi w uchwale nr KI-411/214/13 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 14 sierpnia 2013r., że dotacja ta przysługuje na każdego ucznia uczęszczającego do danej placówki (ujętego w ewidencji placówki), przy jednoczesnym wskazaniu w tejże uchwale, że: „(...) treść art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie wskazuje na możliwość regulowania kwestii zasad obliczania dotacji przez Radę Gminy w uchwale.”

Podobne stanowisko w tej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt II GSK 97/06, wskazując, że z art. 90 ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty wynika, że dotacje przysługują na każdego ucznia, a więc w wysokości odpowiadającej faktycznej, rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji.

Zdaniem Kolegium Izby w ramach dyspozycji art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty rada gminy nie została upoważniona do określania sposobu wskazywania danych niezbędnych do wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych i innych form wychowania przedszkolnego, w tym w zakresie liczby uczniów, w sposób sprzeczny z treścią normy art. 90 ust. 2b i 2d ustawy.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby uznało, że cytowany zapis uchwały narusza w sposób istotny przywołane przepisy ustawy o systemie oświaty.

Ponadto w załączniku Nr 1, 2 i 3 do uchwały Rada Miejska zawarła oświadczenie wnioskodawcy o treści: „Oświadczam, że znane są mi przepisy ustawy z dnia 17 grudnia 2004r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005r. Nr 114 z późniejszymi zmianami).”

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku umieszczenie powyższego zapisu w załącznikach do uchwały w sposób istotny narusza przepisy 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uważa, że wymóg oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na podmiot prowadzący placówkę oświatową obowiązku podania danych pod groźbą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008r., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Tymczasem żaden z przepisów ustawy o systemie oświaty, jak również z pozostałych przepisów przywołanych w podstawie prawnej uchwały, nie upoważnia do zobowiązania przez radę gminy beneficjenta dotacji do złożenia oświadczenia o cytowanej wyżej treści.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, że ustalenie we wniosku o udzielenie dotacji, wniosku o przekazanie miesięcznej raty dotacji i rozliczeniu dotacji obowiązku złożenia oświadczenia o znajomości przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, wykracza poza zakres kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania treści uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

Kolegium tut. Izby postanowiło zatem orzec nieważność załącznika Nr 1, 2 i 3 do uchwały w zakresie ww. oświadczenia.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner - Iwanicka