



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia poniedziałek, 17 lipca 2017 r.

Poz. 2661

UCHWAŁA NR 141/G238/D/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 14 czerwca 2017 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 89c ust. 1, art. 90 ust. 2d, ust. 2ea w zw. art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.) oraz § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 246/XXV/VII/2017 Rady Gminy Linia z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom podstawowym, przedszkolom oraz zespołom wychowania przedszkolnego i punktom przedszkolnym z terenu Gminy Linia

1. orzeka nieważność § 4 ust. 2 i ust. 5 badanej uchwały,
2. stwierdza nieistotne naruszenie prawa polegające na nieokreśleniu w badanej uchwale w treści § 4 ust. 6 wysokości dotacji na ucznia niepełnosprawnego niepublicznej szkoły podstawowej, w której zorganizowano oddział przedszkolny, niebędącą szkołą podstawową specjalną, niespełniającą wymagań określonych w art. 90 ust. 1ba ustawy o systemie oświaty.

UZASADNIENIE

W dniu 29 maja 2017 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr 246/XXV/VII/2017 Rady Gminy Linia z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom podstawowym, przedszkolom oraz zespołom wychowania przedszkolnego i punktom przedszkolnym z terenu Gminy Linia.

Badając w dniu 14 czerwca 2017 r. powyższą uchwałę Kolegium tutejszej Izby stwierdziło, że jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa i wadą o charakterze nieistotnego naruszenia prawa.

W § 4 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Linia postanowiła, że: „Do czasu otrzymania metryczki subwencji oświatowej, obowiązującej w danym roku budżetowym wraz z określonym w niej wskaźnikiem korygującym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, miesięczna dotacja wypłacana będzie w wysokości obowiązującej dla poprzedniego roku budżetowego. Różnica dotacji dla poszczególnych typów i rodzajów szkół/placówek oświatowych zostanie skorygowana po wyliczeniu obowiązujących w danym roku kwot dotacji od dnia 1 stycznia danego roku budżetowego.”

Powyższy zapis badanej uchwały wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Z przepisu tego wynikają kompetencje dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, którego zadaniem jest ustalenie trybu i zakresu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, przy uwzględnieniu w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakresu danych, które powinny być zawarte we

wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji.

Zgodnie z przywołaną ustawą o systemie oświaty Rada Gminy Linia, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielenia i rozliczenia dotacji w formie uchwały. Uchwała ta powinna być zgodna z regulacjami ustawowymi, ponieważ w przypadku przekroczenia upoważnień ustawowych pozostaje ona w sprzeczności z art. 94 Konstytucji RP, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz przede wszystkim w granicach upoważnień ustawowych.

Jak natomiast wynika z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty: *Szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest 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 nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego (...)* Przepis art. 90 ust. 2b ww. ustawy stanowi zaś, że: *Niepubliczne przedszkola niebędące przedszkolami specjalnymi, niespełniające warunków, o których mowa w ust. 1b, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy (...)*. Podobnie w art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty ustalono, że: *Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego niespełniającej warunków, o których mowa w ust. 1ba, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy (...)*.

Przepisy ustawy o systemie oświaty w sposób jasny określają zasady wypłacania dotacji, a zatem brak jest podstaw do ustalania odmiennych reguł w tym zakresie.

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 89c ust. 1 ustawy o systemie oświaty, jeżeli ustawa budżetowa na rok budżetowy została ogłoszona po dniu 1 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy (taka sytuacja miała miejsce w odniesieniu do ustawy budżetowej na 2017 r.), wysokość dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych, w zakresie kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, ustala się:

1) w okresie do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upływa 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy - z uwzględnieniem kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku poprzedzającym rok budżetowy;

2) w okresie od pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynęło 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy - z uwzględnieniem kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym.

Z cytowanych wyżej przepisów wynika, że to ustawodawca uregulował, w sposób jednoznaczny i niewymagający doprecyzowania ze strony organu stanowiącego gminy, zasady ustalania dotacji w okresie przejściowym obejmującym sytuacje, w których ustawa budżetowa zostanie ogłoszona po 1 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

Uregulowanie ww. zagadnienia w badanej uchwale w sposób odmienny od przyjętego w ustawie, stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zapisy takie - co do zasady - wykraczają zatem poza kompetencje prawotwórcze organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego określone w ww. przepisach. Możliwość przekazywania dotacji według zróżnicowanych wysokości ustawodawca przewidział zasadniczo jedynie w sytuacjach opisanych w wyżej wymienionym przepisie art. 89c ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Zdaniem Kolegium tutejszej Izby przepis ustanawiający upoważnienie dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, w drodze wykładni celowościowej. Podobne stanowisko w przedmiotowej sprawie wyrażone zostało również przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w uchwale z dnia 17 lipca 2013 r. znak sprawy: nr KI-43-140/46/13 oraz w uchwale Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 4 lipca 2012 r. Nr 0102-154/12.

Ponadto w § 4 ust. 5 Rada Gminy Linia uchwaliła, że:

„Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego niespełniającej warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1c ustawy, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na

ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, z zastrzeżeniem ust. 4, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”.

Z treści przepisu art. 90 ust. 2d wynika, że osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego niespełniającej warunków, o których mowa w ust. 1c, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, w którym zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie przekraczają wartości 50% jego zaplanowanych wydatków bieżących, niebędącego przedszkolem specjalnym, kwotę dotacji określa się w wysokości nie niższej niż 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.

W ocenie Kolegium tut. Izby z upoważnienia do podjęcia badanej uchwały w oparciu o art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie wynika, aby rada gminy uprawniona była do powielania norm ustawowych dotyczących warunku uzyskania dotacji (uregulowanego m.in. w art. 90 ust. 2d ww. ustawy). Wyżej przytoczony przepis ustawy o systemie oświaty określa jedynie przesłanki (podstawy) ustalenia wysokości dotacji. Kwota dotacji określona w powołanym przepisie art. 90 ustawy o systemie oświaty nie jest sztywna, a stanowi jedynie kwota minimalną, może więc być ustalona na poziomie wyższym, dlatego wymaga konkretyzacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien jednoznacznie ustalić wysokość dotacji. W badanej uchwale Rady Gminy Linia brakuje zatem ustalenia wysokości dotacji, co w sposób istotny narusza art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, z którego wynika, że: 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. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych i orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 11 grudnia 2009 r. (sygn. akt I SA/OP 475/09).

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego realizując kompetencję prawodawczą musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje, że ustalenie przez organ stanowiący wysokości dotacji jest elementem sfery normowania objętej materiają aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Normy prawa miejscowego zawarte w aktach prawa miejscowego są normami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i są adresowane do podmiotów spoza struktury samorządu terytorialnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III SA 1170/01). Przepisy prawa miejscowego powinny zatem zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem „luzu interpretacyjnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/GD 2949/94).

Z uwagi na powyższe Kolegium tut. Izby uznało, że zapis § 4 ust. 5 badanej uchwały obarczony jest wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Następnie w treści § 4 ust. 6 badanej uchwały określono, że:

„Niepubliczna szkoła podstawowa, w której zorganizowano oddział przedszkolny, niebędący szkołą podstawową specjalną, nie spełniająca wymagań określonych w art. 90 ust. 1ba ustawy otrzymuje na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej 75% podstawowej kwoty 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”.

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 2ea ustawy o systemie oświaty, niepubliczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny, niebędące szkołami podstawowymi specjalnymi, niespełniające warunków, o których mowa w ust. 1ba, otrzymują na każdego ucznia tego oddziału przedszkolnego z budżetu gminy dotację w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty 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, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny, poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku braku na terenie gminy szkoły podstawowej prowadzonej przez gminę, w której zorganizowano oddział przedszkolny, w którym zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie przekraczają wartości 50% jego zaplanowanych wydatków bieżących, niebędącej szkołą podstawową specjalną, kwotę dotacji określa się w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, w najbliższej gminie prowadzącej szkołę podstawową, w której 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 ocenie Kolegium tut. Izby Rada Gminy Linia w sposób nieprecyzyjny ustaliła wysokość dotacji na uczniów niepełnosprawnych szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny. Kwoty dotacji określone w przepisach art. 90 ustawy o systemie oświaty nie są sztywne, a stanowią jedynie kwoty minimalne, mogą więc być ustalone na poziomie wyższym, dlatego wymagają konkretyzacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien jednoznacznie ustalić wysokość dotacji. Brak ustalenia w sposób jednoznaczny stawki dotacji (w odniesieniu do części oświatowej subwencji ogólnej), zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, w sposób nieistotny narusza ww. przepis prawny, pozostający w funkcjonalnym związku z upoważnieniem ustawowym do podjęcia badanej uchwały, a wynikającym z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Zatem, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, zachodzi konieczność stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa w tym zakresie.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tutejszej 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.

Zastępca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Józef Orłowski