



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 10 stycznia 2017 r.

Poz. 79

UCHWAŁA NR 247/G289/D/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 15 grudnia 2016 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. 80 ust. 4, art. 90 ust. 1c, 3 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.), art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 870 z późn. zm.)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXIII/294/2016 Rady Miasta Sopotu z dnia 7 listopada 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania dla niepublicznych oraz publicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż m. Sopot osoby prawne i osoby fizyczne:

1) orzeka nieważność :

- § 4 ust. 9 załącznika Nr 1 do badanej uchwały,
- § 5 ust. 6 załącznika Nr 1 do badanej uchwały,
- § 6 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 zdanie drugie załącznika Nr 1 do badanej uchwały,

2) stwierdza w badanej uchwale nieistotne naruszenie prawa polegające na nieokreśleniu wysokości stawek dotacji na ucznia uczęszczającego do szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki.

UZASADNIENIE

W dniu 7 listopada 2016 r. Rada Miasta Sopotu podjęła uchwałę Nr XXIII/294/2016 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania dla niepublicznych oraz publicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż m. Sopot osoby prawne i osoby fizyczne.

Powyższa uchwała wpłynęła do tutejszej Izby dnia 17 listopada 2016 r., zaś w dniu 15 grudnia 2016 r. była przedmiotem badania Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

W § 4 ust. 9 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że: „*W miesiącach wakacyjnych (lipiec i sierpień) szkoły, o których mowa w § 3 ust. 4, otrzymują dotację na każdego ucznia, który w miesiącu czerwcu uczestniczył w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych.*”, natomiast w § 3 ust. 4 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada postanowiła, że: „*Organom prowadzącym wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego, a spełniającym warunki określone w art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy, przysługuje na każdego ucznia dotacja w wysokości równej 50 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez m. Sopot*”.

W wyniku badania powyższych postanowień Kolegium tut. Izby stwierdziło, że Rada Miasta Sopotu w § 4

ust. 9 załącznika Nr 1 do badanej uchwały odwołała się do § 3 ust. 4 tego załącznika, który jednak nie koresponduje z postanowieniami zawartymi w § 4 ust. 9 załącznika Nr 1 do badanej uchwały. W ww. § 4 ust. 9 jest mowa o trybie udzielania dotacji dla szkół, natomiast odwołanie odnosi się do § 3 ust. 4 załącznika Nr 1 do badanej uchwały, w którym jest mowa o organach prowadzących wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego. Tym samym postanowień § 4 ust. 9 ww. załącznika Nr 1 do badanej uchwały nie można zastosować do § 3 ust. 4 tego załącznika.

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższe zapisy uchwały w sposób istotny naruszają również przepis art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty. Z art. 90 ust. 4 wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b tego artykułu ustawy, 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. Z kolei, w art. 90 ust. 1c ww. ustawy (w brzmieniu nadanym od dnia 1 stycznia 2017 r.) wskazano m.in., że osoba prawna lub osoba fizyczna prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego otrzymuje na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej 50% 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, jeżeli ta inna forma wychowania przedszkolnego:

- 1) spełni warunki określone w art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ww. ustawy, z tym że czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w art. 6 ust. 2 ustawy, nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla publicznych innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę;
- 2) będzie pobierać opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższe niż opłaty ustalone przez radę gminy na podstawie art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. b ww. ustawy;
- 3) stosuje zasady przyjmowania do publicznych innych form wychowania przedszkolnego określone w rozdziale 2a ustawy.

Z powyższego wynika zatem, że, po pierwsze, w przypadku niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego dotacja z budżetu gminy przysługuje na każdego ucznia, w tym za miesiące wakacyjne, po drugie, jej kwota nie zależy od wskaźnika uczestnictwa dzieci w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych. Oznacza to tym samym, że warunkowanie przekazania dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty od ww. czynników, jest niezgodne z tym uregulowaniem. W ocenie Kolegium tut. Izby w konsekwencji stanowi to istotne naruszenie prawa w ww. zakresie przedmiotowym.

W § 5 ust. 6 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miasta postanowiła, że: „*W przypadku wprowadzenia systemu informatycznego do obsługi naliczania i rozliczania dotacji, publiczne i niepubliczne jednostki oświatowe prowadzone przez osoby prawne lub fizyczne inne niż m. Sopot, będą przekazywać dane zgodnie z wymaganiami określonymi w tym programie*”.

Analizując treść powyższego zapisu Kolegium tut. Izby uznało, że postanowienia Rady Miasta zawarte w § 5 ust. 6 załącznika Nr 1 do badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy wynikające z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z 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 tego artykułu ustawy, 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. Przewyższy przepis odnosi się do ustalania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek publicznych. Tożsamy tryb udzielania i rozliczania dotacji, ale dla przedszkoli, szkół i placówek niepublicznych przewidziany został w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Działając na podstawie przywołanych przepisów Rada Miasta podjęła badaną uchwałę, na mocy której dotowane placówki zostały zobowiązane do przekazywania danych, w przypadku wprowadzenia systemu informatycznego do obsługi naliczania i rozliczania dotacji, zgodnie z wymogami określonymi w tym programie. Ze wskazanego zapisu jednoznacznie wynika, że dla skuteczności złożenia powyższej informacji niezbędne jest wykorzystanie przez placówkę oświatową systemu informatycznego dostarczonego przez gminę.

Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku z dnia 6 lutego 2007 r. sygn. akt P 25/06 stwierdził, między innymi, że wykorzystywanie najnowszych zdobyczy techniki, w tym elektronicznej transmisji danych, jest zasadne i czasami wręcz konieczne dla ułatwienia wykonywania obowiązków informatyzacyjnych nałożonych przez ustawodawcę. Prawodawca powinien nie tylko kierować się unowocześnianiem sposobu przesyłania i wymiany danych, ale także pamiętać o stworzeniu innych procedur, które mogłyby być

stosowane w sytuacjach obiektywnie wykazanej wyższej konieczności.

Mając zatem na uwadze rozważania zawarte w przywołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzić należy, że ustanowiony w uchwale obowiązek przekazywania informacji przez dotowane placówki wyłącznie w drodze elektronicznej, narusza konstytucyjną zasadę proporcjonalności, z uwagi na niezapewnienie alternatywnych sposobów przedkładania informacji. W ocenie Kolegium tut. Izby Rada Miasta uchwalając ww. przepis naruszyła zasadę demokratycznego państwa prawa, poprzez niezagwarantowanie adresatom tej normy możliwości dostosowania się do sytuacji szczególnych, będących obiektywnie poza zakresem możliwości ich oddziaływania. Nie może być uznane za adekwatne i racjonalne rozwiązanie, które arbitralnie kształtuje powinność podmiotów dotowanych, nie uwzględniając zagrożeń, które potencjalnie stwarzać mogą ryzyko pozbawienia tych podmiotów możliwości realizacji ich uprawnień. Jest to szczególnie istotne z tego względu, że informacje, które mają być przekazywane wyłącznie za pomocą systemu informatycznego, warunkują otrzymanie dotacji. Uzależnienie możliwości uzyskania określonego uprawnienia od niepewnego działania systemu informatycznego, bez możliwości zagwarantowania innych, alternatywnych sposobów komunikowania się z jednostką samorządu terytorialnego, stanowi naruszenie prawa. Pogląd taki wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 lipca 2014 r. (sygn. akt I SA/Gd 649/14) oraz wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r. (sygn. akt II GSK 2612/14) Przedmiotowe zapisy w uchwale obarczone są zatem wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Dokonując analizy postanowień badanej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło także, że z treści postanowienia § 6 ust. 1 pkt 2 załącznika Nr 1 do badanej uchwały wynika, że: *„Dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane w zawyżonej wysokości lub nienależne – podlegają zwrotowi wraz z odsetkami, liczonymi jak od zaległości podatkowych. Odsetki nalicza się od dnia: 1) (...), 2) stwierdzenia nieprawidłowego naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji.”* Z kolei z treści postanowienia § 6 ust. 3 zdanie drugie wynika, że: *„Odsetki nalicza się od dnia przekazania dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub od dnia stwierdzenia nieprawidłowości naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji.”*

Wskazanie w wyżej cytowanych zapisach badanej uchwały zasad i terminów zwrotu dotacji oraz sposobu naliczania odsetek nie mieści się, zdaniem Kolegium tut. Izby, w pojęciu „tryb rozliczania dotacji” wskazanym w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały ściśle określone w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych i dlatego nie ma konieczności odrębnego ich regulowania i powielania w aktach prawa miejscowego. Pogląd taki wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r. (sygn. akt I SA/Kr 1106/08). Dodatkowo, co istotne, określono w ww. zapisach błędny sposób naliczania odsetek, niezgodny z art. 252 ust. 6 w zw. z ust. 1 tego artykułu ustawy o finansach publicznych. Przedmiotowe zapisy w uchwale obarczone są zatem wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W § 3 ust. 9 załącznika Nr 1 do badanej uchwały Rada Miasta określając wysokość stawki dotacji z budżetu dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, postanowiła, że: *„Szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługuje na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotacja w wysokości nie niższej niż 50% podstawowej kwoty dotacji dla szkół danego typu i rodzaju prowadzonych przez m. Sopot w przeliczeniu na jednego ucznia. Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych musi być potwierdzone ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności na tych zajęciach”*.

W wyniku analizy Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 3 ust. 9 załącznika Nr 1 do badanej uchwały nie określono wysokości stawek dotacji na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, o których mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Regulacje zawarte w art. 90 ust. 4 powyższej ustawy nakładają na radę gminy obowiązek jednoznacznego ustalenia podstawy obliczania dotacji dla uczniów szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki.

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

Wobec powyższego Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

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

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner-Iwanicka