



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 7 grudnia 2015 r.

Poz. 4591

UCHWAŁA NR 0102-362/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 29 października 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr X/49/2015 Rady Gminy Lubawa z dnia 30 września 2015 r. sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych oraz niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Lubawa przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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 /tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm./ oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /tekst jednolity Dz. U. z 2015 poz. 1515/

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność § 3 ust. 1, 3, 4 i 8 oraz § 4 uchwały Nr X/49/2015 Rady Gminy Lubawa z dnia 30 września 2015 r. sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych oraz niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Lubawa przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji.

Uzasadnienie

Rada Gminy Lubawa na sesji w dniu 30 września 2015 r. podjęła uchwałę Nr X/49/2015 sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych oraz niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Lubawa przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji. W dniu 05 października 2015 r. uchwałę tę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 23 października 2015 r. zawiadomiono Gminę Lubawa, że uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie - zwane dalej Kolegium Izby - w dniu 29 października 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Lubawa nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje: Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.) przedszkola, o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym 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 jednostkę samorządu terytorialnego. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. W myśl art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty szkoły, o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, pomniejszonym o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3, na ucznia, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. W § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Lubawa postanowiła, że „ przedszkola publiczne prowadzone przez inne podmioty niż Gmina otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy dotacje w wysokości równej wydatkom bieżącym planowanym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 i 10”. Natomiast w § 3 ust. 8 Rada Gminy Lubawa postanowiła, że szkoły publiczne prowadzone przez inne podmioty niż Gmina otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy dotacje w wysokości równej planowanym wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Gminę, pomniejszonych o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3 ustawy, na ucznia, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy. Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby stwierdza, że w § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Lubawa określiła sprawy, które normuje ustawa o systemie oświaty odpowiednio w art. 80 ust. 2 i art. 80 ust. 3 ustawy Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 04 lutego 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1039/09 stwierdził, że naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje natomiast wówczas, gdy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 04 lutego 2010 r. II SA/Bd 1039/09 (LEX nr 706442)). W § 3 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy Lubawa postanowiła, że

„Oddziały przedszkolne prowadzone w publicznej szkole podstawowej otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym planowanym na jednego ucznia w oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę w publicznych szkołach podstawowych, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z zastrzeżeniem ust. 7 i 10”. W § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Lubawa uchwaliła, że „Oddziały przedszkolne prowadzone w niepublicznej szkole podstawowej otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy dotację w wysokości równej 75% planowanych wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w oddziałach przedszkolnych prowadzonych przez Gminę w publicznych szkołach podstawowych, pomniejszonych o stanowiące dochody budżetu Gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, z zastrzeżeniem ust. 7 i 10”. Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw stanowi, że „Do dnia 31 sierpnia 2016 r. przepisy art. 3 pkt 22, art. 6 ust. 2a, art. 14 ust. 1, 4b, 4c, 5-5i i 8, art. 14a ust. 4a, art. 14d ust. 4 i 6, art. 20 ust. 2 pkt 1, art. 79a, art. 80 ust. 2, 2a, 2e i 3d ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, art. 80 ust. 3e-3g i 4 ustawy zmienianej w art. 1, art. 90 ust. 1b, 1d-1f, 1h-1k, 1m-1o, 2b, 2c, 2g i 3d ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, art. 90 ust. 3e-3g i 4 ustawy zmienianej w art. 1, art. 7 ust. 4 pkt 3, art. 12, art. 13, art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 15 stosuje się także odpowiednio do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych”. Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, Rada Gminy Lubawa nadając taką treść § 3 ust. 3 i ust. 4 naruszyła odpowiednio art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 2 i 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Na podstawie tych przepisów ustawodawca przekazał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencję do ustalenia trybu udzielania i rozliczania m.in. dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 2 i art. 90 ust. 2b. Z przywołanej regulacji prawnej wynika, że organy jednostek samorządu terytorialnego upoważnione zostały jedynie do uszczegóławiania zasad przyznawania dotacji, poprzez określanie w sposób techniczny przekazywania i rozliczania dotacji. Cytowane przepisy nie uprawniają organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do określenia zasad przyznawania dotacji dla oddziałów przedszkolnych w publicznych i niepublicznych szkołach podstawowych w oparciu o wydatki oddziałów przedszkolnych w szkołach prowadzonych przez gminę. To ustawodawca rozstrzygnął, że postanowienia art. 80 ust. 2 i art. 90 ust. 2b stosuje się także odpowiednio do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, co powoduje, że podstawą obliczania powinno być przedszkole a nie oddział przedszkolny. Ustawodawca prawnie zrównał oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych z przedszkolami, a zatem na ucznia oddziału przedszkolnego dotacja powinna być kalkulowana tak jak na ucznia przedszkola. Wychowanie przedszkolne według ustawy o systemie oświaty jest realizowane alternatywnie w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego oraz gdy chodzi o dzieci podlegające obowiązkowemu rocznemu przygotowaniu przedszkolnemu, w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych dopóki nie nastąpi ich planowane przekształcenie w przedszkola (stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 1 z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, z dniem 1 września 2016r. oddział przedszkolny lub oddziały przedszkolne w szkole podstawowej stają się przedszkolem). Według utrwalonej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (orzeczenie TK z 5 listopada 1986r., U5/86). W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Lubawa postanowiła, że w przypadku zmiany w trakcie roku budżetowego wysokości wydatków bieżących planowanych na utrzymanie ucznia w prowadzonych przez Gminę szkołach lub przedszkolach, ulegają również zmianie kwoty dotacji należne podmiotom, którym dotacje ustala się według tych wydatków – poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych. Kolegium Izby stwierdza, że treść § 4 przedmiotowej uchwały powoduje istotną modyfikację ustawowej zasady wynikającej m.in. z art. 80 ust. 2, art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, z której wynika, że wysokość dotacji ustala się w oparciu o ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego ucznia. Kolegium stwierdza, że dotacja ustalana w oparciu o ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego ucznia powinna przysługiwać w wielkości obowiązującej od dnia dokonania tych zmian w budżecie gdyż to wynika wprost z powołanych przepisów ustawy o systemie oświaty, a rada gminy nie posiada uprawnień do rozstrzygania tej sprawy w odmienny sposób. Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Iwona Bendorf-Bundorf