



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 8 stycznia 2016 r.

Poz. 120

UCHWAŁA NR 0102-422/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 26 listopada 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XIII/95/2015 Rady Gminy Iława z dnia 30 października 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Iława oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania 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. póź. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność § 3 ust. 1 pkt 6 oraz § 6 uchwały Nr XIII/95/2015 Rady Gminy Iława z dnia 30 października 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Iława oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

Uzasadnienie

Rada Gminy Iława w dniu 30 października 2015 r. podjęła uchwałę Nr XIII/95/2015 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Iława oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji. W dniu 11 listopada 2015 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby), celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 12 listopada 2015 r. zawiadomiono Gminę Iława, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 26 listopada 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Iława 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. W badanej uchwale Nr XIII/95/2015 z dnia 30 października 2015 r. Rada Gminy Iława postanowiła m.in., że: „podstawą obliczania dotacji jest: w odniesieniu do oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych- kwota równa 75% ustalonych w budżecie Gminy Iława wydatków bieżących ponoszonych w publicznych oddziałach przedszkolnych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o stanowiące dochody budżetu Gminy Iława wpływy z opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i opłaty za wyżywienie, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia oddziału przeszkolonego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Iława” - § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, oraz, że „W przypadku zmiany w trakcie roku budżetowego podstawy obliczania dotacji dokonuje się weryfikacji kwoty dotacji należnej na ucznia zgodnie ze zmianami, poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano takiej zmiany.” - § 6 ww. uchwały. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje: Ustawa o systemie oświaty reguluje m.in. podstawy obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli w art. 90 ust. 1a, art. 90 ust. 1b oraz art. 90 ust. 2b. Przepis art. 90 ust. 1a ww. ustawy stanowi, że: Niepubliczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5 ww. ustawy, a także niepubliczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które, zgodnie z art. 71b ust. 2a ww. ustawy, prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego pod warunkiem, że osoba prowadząca przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Przepis art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty stanowi, że niepubliczne przedszkole może otrzymywać dotację z budżetu gminy na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, jeżeli przedszkole to: 1) spełni warunki określone w art. 6 ust. 1 z tym, że czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla przedszkoli 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. a, 3) będzie prowadzić dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustaloną dla przedszkoli publicznych, 4) zapewni liczbę uczniów w oddziale przedszkolnym nieprzekraczającą maksymalnej liczby uczniów w oddziale przedszkola publicznego, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 60 ust. 2, 5) zapewni uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11, 6) stosuje zasady przyjmowania do publicznych przedszkoli, określone w rozdziale 2a- z tym, że na ucznia niepełnosprawnego dotacja może być przyznana 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. Z kolei art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stanowi, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających 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. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Przepis art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw stanowi (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) 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”. Zdaniem Kolegium Izby poprzez takie zapisy, 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. Trudno się zgodzić, aby racjonalny ustawodawca - przewidując realizację dotowanego zadania publicznego w kilku alternatywnych formach – zmierzał do dotowania ich na różnym poziomie i według różnych zasad. Zdaniem Kolegium Izby powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, będąc delegacją ustawową dla organu stanowiącego, nie uprawnia Rady Gminy Hława do samodzielnego uregulowania sposobu (podstawy) obliczania wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Upoważnienie do ustalenia trybu udzielania i wykorzystania dotacji nie może być utożsamiane z upoważnieniem do ustalenia podstaw obliczenia dotacji. Ustalenie podstaw obliczania dotacji, o którym mowa w tym przepisie powinno być w uchwale uwzględnione a nie ustalone. Winno być uwzględnione obok innych elementów takich jak zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, a także sposób i termin jej rozliczenia. Dlatego też Rada Gminy Hława uchwalając § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały Nr XIII/95/2015, naruszyła przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zarzut wykroczenia poza ramy ww. delegacji uzasadniał stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 6 ww. uchwały Rady Gminy Hława. Odnosząc się do § 6 uchwały Nr XIII/95/2015 z dnia 30 października 2015 r. Rady Gminy Hława, Kolegium Izby, stwierdza, że przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, stanowi, 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. Kolegium Izby stwierdza, że treść § 6 przedmiotowej uchwały powoduje istotną modyfikację ustawowych zasad udzielania dotacji wynikających m.in. z art. 90 ust. 1b, ust. 1c, ust. 2b, ust. 2d oraz ust. 3 ustawy o systemie oświaty, z których wynika, że wysokość dotacji ustala się w oparciu o ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia, w tym ucznia niepełnosprawnego, a w przedszkolach dodatkowo pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i za wyżywienie. Kolegium Izby stwierdza, że dotacja ustalana w oparciu o ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia, w tym ucznia niepełnosprawnego, powinna przysługiwać w wielkości obowiązującej od dnia dokonania tych zmian w budżecie, a nie od następnego miesiąca, po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetu, czyli za miesiąc, w którym dokonano zmiany budżetu również dotacja przysługuje w wysokości odpowiadającej zmienionym wydatkom bieżącym. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż wyrównywanie wysokości dotacji przekazywanych dla uprawnionych podmiotów, wynikające ze zmian wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia, w tym ucznia niepełnosprawnego, w szkołach lub przedszkolach samorządowych, wprowadzanych do budżetu jako jego zmiany, powinno mieć miejsce po zakończeniu roku budżetowego, kiedy to znane są ostateczne kwoty poniesionych wydatków w gminie w tym zakresie. Po rozliczeniu dotacji, w określonych przez radę gminy terminach, następuje jej wyrównanie na „plus” lub na „minus”. Innym natomiast zagadnieniem jest przekazywanie dotacji comiesięcznej w oparciu o informację, co do ilości uczniów uczęszczających do danej placówki, składaną przez uprawniony podmiot. Informacja taka zawiera dane planowane i mogą one się różnić

od danych rzeczywistych, co nie pozbawia danego podmiotu prawa do dotacji. Dane rzeczywiste zgodnie, z którymi następuje już przekazanie dotacji, winny odpowiadać stanowi faktycznemu. Wyrównywanie tak przekazywanej dotacji odbywa się więc na bieżąco. 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 piśmiennictwie do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102). Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 1997 r.: „Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady, „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” ” (sygn. akt. III SA 534/96, M.Podat. 1997/12/374). Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK2000/5/141). Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję 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 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Biorąc powyższe pod uwagę 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 Kolegium RIO w Olsztynie 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