

Uchwała Nr 15/828/2016

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 27 lipca 2016 r.

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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 343 Rady Miasta Konina z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny organ niż jednostka samorządu terytorialnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, w części obejmującej:

- w § 2 ust. 4 wyrażenie „z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę”,
- w § 2 ust. 5 wyrażenie „z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę”,
- w § 2 ust. 14 w całości,

z powodu sprzeczności z przepisami art. 80 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 3 oraz art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 2b i 2d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 7 lipca 2016 r., Rada Miasta Konina powołując się na przepisy art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.) określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny organ niż jednostka samorządu terytorialnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

W § 2 ust. 4 i 5 uchwały dla przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego określono kwoty dotacji w następujący sposób:

- „4. Niepubliczne przedszkola niespełniające warunków, o których mowa w ust. 1b ustawy, przysługuje dotacja na każdego ucznia w wysokości równej 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Konin 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 równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkolne poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września r. poprzedzającego rok udzielania dotacji.
- 5. Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14 a ust.7 ustawy, niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1c ustawy, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości równej 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 równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkolne poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.”.

W postanowieniu § 2 ust. 14 uchwały ustalono, iż:

„14. Publiczne szkoły prowadzone przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 80 ust. 3 ustawy, otrzymują na każdego ucznia z budżetu Miasta Konina dotację w wysokości równej kwocie przewidzianej 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.”

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Miasta Konina o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 27 lipca 2016 r.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b art. 90, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i 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.

Obowiązkiem Gminy było ustalenie kwoty dotacji przysługującej na każdego ucznia niepublicznego przedszkola i niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, z uwzględnieniem przepisów określających, iż:

- Dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji (art. 90 ust. 2b zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty).
- Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, 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, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. (art. 90 ust. 2d zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty).

Zatem obowiązkiem Rady Miasta przy ustalaniu trybu udzielania dotacji jest określenie konkretnej podstawy jej obliczenia, gdyż ustawodawca określił jedynie jej dolną granicę. Organ

podejmując uchwałę nie może ustalić odmiennych od zawartych w art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty zasad ustalania kwot dotacji.

Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, wyrok WSA w Poznaniu z 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Rada Miasta Konina, wprowadzając uregulowania w § 2 ust. 4 i 5 uchwały, dokonała modyfikacji ustawowych przepisów przy określeniu podstawy obliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego w sposób, który nie gwarantuje dofinansowania takiego ucznia na poziomie dotacji dla ucznia pełnosprawnego w sytuacji, gdy odpowiednik kwoty przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego w części oświatowej subwencji ogólnej będzie niższy niż wielkość dotacji na jednego ucznia ustalona w akcie prawa miejscowego, np. w oparciu o planowane i ponoszone wydatki bieżące.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia § 2 ust. 4 i 5 przedmiotowej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego obarczone są istotną wadą prawną i nie powinny pozostawać w obrocie prawnym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji uchwały.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że wyeliminowanie z treści uchwały kwestionowanych zapisów nie czyni z niej regulacji niekompletnej, bowiem sposób i okoliczności odmiennego wyliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego wynika wprost z ustawy.

Przepis art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i 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”.

Obowiązkiem Gminy było ustalenie trybu udzielenia dotacji dla szkół publicznych z uwzględnieniem podstawy obliczenia dotacji wynikającej z przepisu art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty o treści „*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.”

Z powyższego wynika, że obowiązkiem Rady Miasta jest zagwarantowanie ustawowego poziomu dotacji na prowadzenie szkół publicznych w wysokości wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w szkołach publicznych prowadzonych przez Miasto Konin, pomniejszonej o dotacje udzielone z budżetu państwa na podręczniki, materiały edukacyjne lub materiały ćwiczeniowe, a tylko w przypadku gdy wydatki bieżące na jednego ucznia w szkołach publicznych prowadzonych przez Miasto Konin są niższe od kwoty przewidzianej na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej lub gdy Miasto Konin nie prowadzi szkoły tego samego typu lub rodzaju, dotacja ustalana jest na podstawie wysokości subwencji otrzymywanej na jednego ucznia. W postanowieniu § 2 ust. 14 uchwały ustalono natomiast zasadę, iż nawet gdyby Miasto Konin prowadziło szkołę tego samego typu i rodzaju, co dotowana szkoła publiczna prowadzona przez podmiot niepubliczny, to zawsze podstawą wyliczenia dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej.

Zatem regulacja zamieszczona w postanowieniu § 2 ust. 14 uchwały nie zapewnia uzyskania przez szkołę publiczną prowadzoną przez podmiot niepubliczny dotacji w wysokości gwarantowanej w art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty w przypadku, gdy wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego ucznia w szkole publicznej prowadzonej przez Miasto Konin będą wyższe od kwoty przewidzianej na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienie § 2 ust. 14 przedmiotowej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego obarczone są istotną wadą prawną i nie powinny pozostawać w obrocie prawnym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji uchwały.

Instruktażowo należy również podnieść, iż w postanowieniu § 3 ust. 4 uchwały ustalono, iż *„Dotacja dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionym w ust. 2 a. ustawy przysługuje na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, zgodnie ze złożoną informacją do 10 dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni w Urzędzie Miejskim w Koninie według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały”*, przy czym nie zostało dookreślone, czy dokument ten służy do ustalenia rat dotacji przekazywanych na poszczególne miesiące, czy też służy tylko rozliczeniu dotacji. Należy jednak zauważyć, że postanowienie to zostało zamieszczone w rozdziale pt. „Tryb udzielenia dotacji

szkołom i placówkom”. Zatem gdyby postanowienie § 3 ust. 4 uchwały było rozumiane jako podstawa do udzielenia dotacji, to jej przekazanie nastąpiłoby z miesięcznym opóźnieniem i nie gwarantowałoby wykorzystania dotacji na grudzień w roku budżetowym.

Należy również zauważyć, że w załączniku Nr 5 do uchwały obejmującym wzór rozliczenia dotacji wyszczególniono 14 grup wydatków sfinansowanych z udzielanej dotacji (str. 2), w których nie uwzględniono wydatków na zakup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych o których mowa w art. 80 ust. 3d pkt 2 i art. 90 ust. 3d pkt 2 ustawy o systemie oświaty.

W § 2 ust. 6 uchwały zdefiniowano używane w ustawie o systemie oświaty pojęcie „najbliższa gmina” w następujący sposób *„W przypadku braku na terenie Miasta Konina przedszkola prowadzonego przez Miasto Konin, 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, której liczba ludności wynosi powyżej 50 tys. mieszkańców.”* Kolegium Izby zauważa, że z dniem 1 stycznia 2017 r. wchodzi w życie art. 78a ustawy o systemie oświaty dodany przez art. 1 pkt 69 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz.1010), w którym uregulowano sposób ustalania najbliższej gminy (miasta na prawach powiatu, powiatu) prowadzących przedszkole, szkołę lub inną placówkę. Zatem postanowienie § 2 ust. 6 może być stosowane tylko do dnia 31 grudnia 2016 roku.

Kolegium Izby wskazuje również na konieczność sprostowania oczywistej omyłki w treści załącznika Nr 1 (wzór wniosku) i Nr 2 (wzór informacji o liczbie uczniów) do uchwały, w których zażądano podania informacji o planowanej i faktycznej liczbie uczniów „w gminach ościennych” zamiast o informacji planowanej i faktycznej liczbie uczniów „z gmin ościennych” uczęszczających do przedszkoli na terenie miasta Konina.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

2
40. 1/1/16
Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.