

Uchwała nr 33/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 19 marca 2014 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr L/451/14 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych na terenie gminy Strzelin oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały nr L/451/14 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych na terenie gminy Strzelin oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania — wobec istotnego naruszenia art. 80 ust. 2 i niewypełnienia dyspozycji art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) oraz istotnego naruszenia art. 14 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 827) oraz art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr L/451/14 Rady Miejskiej Strzelina z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych na terenie gminy Strzelin oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 3 marca 2014 roku.

Zgodnie z przepisami art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty (u.s.o.) obowiązkiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) jest:

- 1) uregulować tryb udzielania dotacji z budżetu gminy dla szkół i placówek, których dotowanie należy do jej obowiązków,
- 2) uregulować tryb rozliczania udzielanych dotacji,
- 3) ustalić tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez beneficjentów.

Ponadto powołane przepisy wymagają od rady gminy, aby w swojej uchwale a) uwzględniła (ustawowo określone) podstawy obliczania dotacji, b) określiła zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, c) określiła zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji, oraz aby d) w ramach regulowania trybu rozliczenia dotacji określiła sposób i termin rozliczenia dotacji.

Rada Miejska w § 2 uchwały postanowiła: „Publiczne przedszkola [...] otrzymują dotacje z budżetu [...] na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym, przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto i Gminę Strzelin, z tym, że na jednego ucznia niepełnosprawnego kwota dotacji odpowiadać będzie 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola, w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Miasto i Gminę Strzelin”.

Regulacja ta w sposób istotny narusza przepis art. 80 ust. 2 u.s.o., zgodnie z którym wydatki bieżące stanowiące podstawę naliczania dotacji dla przedszkoli publicznych są pomniejszane o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Ponadto określenie wysokości dotacji w relacji do wydatków bieżących jest zasadą (nie ma dwóch różnych podstaw do ustalenia wysokości dotacji) i dlatego unormowanie przyjęte przez ustawodawcę, że wysokość dotacji na ucznia niepełnosprawnego nie może być niższa niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez j.s.t., będzie miało zastosowanie dopiero wówczas gdy kwota dotacji oparta na wydatkach bieżących będzie niższa od kwoty wynikającej z subwencji oświatowej. Dlatego też nie można z góry przesądzić, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego będzie to zawsze 100% kwoty wynikającej z subwencji oświatowej, bowiem jeśli kwota dotacji w relacji do wydatków bieżących będzie wyższa od wynikającej z subwencji oświatowej, to j.s.t. będzie również zobligowana do przekazania na ucznia niepełnosprawnego wyższej dotacji. Ustawodawca mając na względzie dobro ucznia niepełnosprawnego określił jedynie dolną granicę wysokości dotacji na takiego ucznia.

Dokonana wyżej ocena przyjętych regulacji odnosi się również do przepisów art. 14 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, stanowiących podstawę prawną unormowań określonych w § 3 pkt 2 i § 4 pkt 2 uchwały, w których przewidziano, że odpowiednio kwota dotacji na ucznia niepełnosprawnego uczęszczającego do niepublicznego przedszkola lub objętego niepubliczną formą wychowania przedszkolnego odpowiadać będzie 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia, w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Miasto i Gminę Strzelin. Jednocześnie niezgodne z wymienionymi przepisami ustawy są również regulacje § 3 pkt 1 i § 4 pkt 1 uchwały dotyczące podstawy obliczania dotacji dla wymienionych w ich postanowieniach jednostek oświatowych. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 ww. ustawy do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacja dla niepublicznych przedszkoli przysługuje 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, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Podobnie w świetle art. 14 ust. 3 ustawy do dnia 31 sierpnia 2015 r. na każdego ucznia objętego inną formą wychowania przedszkolnego dotacja z budżetu gminy przysługuje w wysokości nie niższej niż 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. Przyjmując regulację § 3 pkt 1 i § 4 pkt 1 nie uwzględniono zatem przy obliczaniu podstawy naliczania dotacji pomniejszenia wydatków bieżących o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody gminy. Postanowienia § 3 i § 4 uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 14 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty.

W uchwale Rady Miejskiej Strzelina brak jest regulacji w zakresie ustalenia podstawy naliczania dotacji, tak dla jednostek publicznych, jak i niepublicznych, które zgodnie z art. 71b ust. 2a u.s.o. prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, o czym stanowią przepisy art. 80 ust. 2c i art. 90 ust. 1a tej ustawy.

W zakresie trybu udzielania i rozliczania dotacji:

1. § 6 ust. 1 uchwały stanowi: „Dotacji udziela się pod warunkiem, że w terminie nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok otrzymania dotacji, podmiot prowadzący przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub szkołę przedłoży Burmistrzowi Miasta i Gminy Strzelin wniosek zawierający informacje o planowanej liczbie uczniów [...]”.

Regulacja tego przepisu obejmuje łącznie jednostki oświatowe publiczne i niepubliczne i w zakresie odnoszącym się do przedszkoli publicznych jest niezgodna z art. 80 ust. 2 u.s.o., który nie uzależnia przyznania dotacji od spełnienia warunku, o którym mowa w tym przepisie.

2. § 6 ust. 2 uchwały stanowi: „Dotacja wypłacana będzie w dwunastu miesięcznych ratach, przekazywanych do ostatniego dnia każdego miesiąca”.

Częstotliwość i terminy przekazywania dotacji określają przepisy art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c i wobec tego nie powinny być one przedmiotem regulacji uchwały organu stanowiącego j.s.t. W tym zakresie od 1 stycznia 2014 r. nastąpiła zmiana dotycząca terminu przekazania ostatniej części dotacji za grudzień, która jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia (ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw — Dz.U. poz. 827).

3. § 6 ust. 4 uchwały stanowi: „Łączna kwota dotacji dla szkół niepublicznych, nie może być większa od kwoty wynikającej z liczby uczniów, przyjętej do naliczania części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto i Gminę Strzelin”.

Regulacja przyjęta w tym przepisie nie znajduje podstawy prawnej. O rocznej kwocie dotacji przesądza podstawa jej naliczania oraz faktyczna liczba uczniów uczęszczających do jednostek oświatowych.

Tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji jest przedmiotem uregulowania § 7 uchwały Rady Miejskiej Strzelina. Objęte nim przepisy regulują prawidłowo jedynie etap wszczęcia kontroli. W pozostałym zakresie regulacje uchwały są daleko niewystarczające, bowiem ograniczają się do następujących:

– § 7 ust. 3: „Pracownicy Urzędu mają prawo wstępu do pomieszczeń jednostki oraz wglądu do prowadzonej przez nią dokumentacji organizacyjnej i finansowej”,

– § 7 ust. 4: „Z przeprowadzonej kontroli sporządzany jest protokół, który po jednym egzemplarzu otrzymują kontrolowana jednostka i Burmistrz Miasta i Gminy Strzelin”,

– § 7 ust. 5: „W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, nienależnie pobrana dotacja podlega zwrotowi wraz z odsetkami, w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych”.

Możliwość wstępu do dotowanych szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania jest regulowana wprost odpowiednio przepisami art. 80 ust. 3f i art. 90 ust. 3f u.s.o. Ustawa o systemie oświaty określa jedynie ogólne ramy kontroli, a w sprawie szczegółowego zakresu i trybu kontroli odsyła do uchwały organu stanowiącego gminy. Postanowienia dotyczące trybu kontroli nie mogą się ograniczać tylko do procedury jej uruchamiania, ale powinny również regulować jej przebieg i zakończenie oraz związane z tymi etapami uprawnienia i obowiązki podmiotów kontroli. Zabezpieczeniem prawidłowego dokonywania czynności kontrolnych jest co najmniej uregulowanie sposobu udostępniania kontrolującemu dokumentów, do których prawo wglądu wynika z ustawy oraz sposobu dokumentowania czynności kontrolnych (protokół kontroli, podpisy na protokole, konsekwencje odmowy podpisu protokołu przez kontrolowanego), będących podstawą do sformułowania wyników kontroli. Jak uznał sąd administracyjny (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Bk 472/11, Lex nr 929208), także nałożenie obowiązku przedstawiania kontrolującemu poświadczonych za zgodność kopii dokumentów mieści się w zakresie uprawnienia organu stanowiącego j.s.t. do określenia trybu przeprowadzania kontroli, a więc wskazania procedury, sposobu postępowania, który służyć ma temu celowi. Regulację tę należy ocenić jako formę dowodowego zabezpieczenia się przez organ, który dokonuje w trakcie kontroli ustalenia stanu faktycznego. Kontrolowany powinien mieć także zagwarantowane prawo do zgłaszania zastrzeżeń zarówno do protokołu kontroli, jak i do ustalonych wyników kontroli, a kontrolujący nałożony obowiązek ustosunkowania się do tych zastrzeżeń.

Regulacja § 7 ust. 5 uchwały nie mieści się w delegacji z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 u.s.o., która dotyczy ustalenia w akcie prawa miejscowego jedynie terminu i sposobu rozliczenia przez bene-

ficjenta otrzymanej dotacji. Regulacje dotyczące obowiązku zwrotu dotacji nienależnej lub dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (również dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub niewykorzystanej do końca roku budżetowego) normują przepisy art. 251 i art. 252 u.f.p. Na podstawie postanowienia § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908), w uchwale prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. NSA w wyroku z 25 marca 2003 r. (II SA/Wr 2572/02) orzekł, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu. Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest uchwała rady miejskiej w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony ustawą o systemie oświaty. Regulacja zawarta w ww. postanowieniach uchwały jako przekraczająca zakres upoważnienia ustawowego pozostaje w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Strzelina przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus