

Uchwała nr 48/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 28 maja 2014 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XLVIII/373/14 Rady Miejskiej Góry z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego

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 XLVIII/373/14 Rady Miejskiej Góry z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego — wobec 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) w związku z 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.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XLVIII/373/14 Rady Miejskiej Góry z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 14 maja 2014 roku.

Zgodnie z przepisami 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.) — zwanej dalej „u.s.o.” — obowiązkiem organu stanowiącego gminy 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 § 3 ust. 5 i 6 uchwały zawarła następujące regulacje:

„5. Niepubliczne przedszkole otrzymuje dotację w wysokości 75% ustalonych w budżecie Gminy Góra wydatków bieżących, ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Góra 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 Góra.

6. Niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego otrzymują dotacje w wysokości 40% ustalonych w budżecie Gminy Góra wydatków bieżących, ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Góra 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 Góra”.

Powołane postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają 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), które stanowią, że do dnia 31 sierpnia 2015 r.:

- 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, 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,
- osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 u.s.o., 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, 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.

Z powyższych regulacji wynika, że określenie wysokości dotacji w relacji do wydatków bieżących pomniejszonych o wymienione w tych przepisach dochody budżetu gminy jest zasadą (nie ma dwóch różnych podstaw do ustalenia wysokości dotacji) i dlatego unormowanie przyjęte przez ustawodawcę, z których wynika, 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 równa kwocie 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.

Kolegium wskazuje, że zawarte w § 5 badanej uchwały postanowienia dotyczące trybu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji prawidłowo regulują jedynie etap wszczęcia kontroli. W pozostałym zakresie są niewystarczające, bowiem ograniczają się do postanowień ujętych w § 5 ust. 4:

„4. Upoważnieni pracownicy przy wykonywaniu czynności kontrolnych:

1) mają prawo wstępu do niepublicznego przedszkola/innej formy wychowania przedszkolnego oraz do wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania;

2) mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych placówek”.

Możliwość wstępu do dotowanych szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, a ponadto przetwarzania danych osobowych jest regulowana wprost odpowiednio przepisami art. 80 ust. 3f i 3g oraz

art. 90 ust. 3f i 3g 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.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Góry 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