

Uchwała nr 27/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 1 lutego 2017 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Głuszycy nr XXXII/216/2016
z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji
dla niepublicznych szkół i placówek oraz 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 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 i 1579), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Głuszycy nr XXXII/216/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania — z powodu istotnego naruszenia art. 78b ust. 1, art. 78c ust. 1–3 i 6 oraz art. 90 ust. 1a, 2b, 2d, 2ea i 3ac w związku z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Głuszycy nr XXXII/216/2016 z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 9 stycznia 2017 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Głuszycy — powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 i 1579) oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.o.” — ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz zakres i tryb kontroli ich pobrania i wykorzystania dla niepublicznej szkoły i gimnazjum oraz przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne. Stosownie do postanowień § 6 ust. 5 badanej uchwały dotacje dla niepublicznej szkoły podstawowej i gimnazjum, przedszkolom oraz innym formom wychowania przedszkolnego udzielane są w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2018 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

W myśl art. 90 ust. 4 u.s.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a–1c i 2–3b u.s.o., a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się znaleźć we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Udzielanie dotacji odbywa się na zasadach określonych w rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” i rozdziale 8 „Szkoly i placowki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

Treść podjętej przez Radę Miejską w Głuszycy uchwały w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania nie uwzględnia zmian, jakie zostały wprowadzone ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1010). Zgodnie z art. 33 pkt 4 tejże ustawy zmiany dotyczące systemu dotowania niepublicznych jednostek (art. 1 pkt 78 ustawy) weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017 roku.

Rada Miejska w Głuszycy w § 3 ust. 2 i 3 badanej uchwały postanowiła, że:

„2. Dotacja dla niepublicznego przedszkola niespełniającego warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty przysługuje na każdego ucznia w wysokości 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Głuszycy, w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu Gminy Głuszycy, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości przewidzianej na tego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Głuszycy.

3. Dotacja dla innych form wychowania przedszkolnego niespełniających warunków o których mowa w art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty udzielana jest z budżetu Gminy Głuszycy na każdego ucznia w wysokości równej 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Głuszycy, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu Gminy, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości kwoty przewidzianej na tego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Głuszycy”.

Z art. 90 ust. 2b u.s.o. wynika, że niepubliczne przedszkola, niebędące przedszkolami specjalnymi, niespełniające warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1b u.s.o., otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli. Z art. 90 ust. 2d u.s.o. wynika zaś, że osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego niespełniającej warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1c u.s.o., otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli. Regulacje § 3 ust. 2 i 3 uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 90 ust. 2b i 2d u.s.o., z uwagi na odniesienie podstawy obliczania dotacji do wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Głuszycy pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, zamiast do podstawowej kwoty dotacji określonej w art. 78b ust. 1 u.s.o. Kolegium Izby wskazuje, że ustawodawca w art. 89b u.s.o. zdecydował, że do dotacji, o których mowa w art. 90, stosuje się przepisy art. 78a–78c u.s.o.

Regulacje uchwały dotyczące wysokości dotacji na ucznia niepełnosprawnego również stanowią naruszenie art. 90 ust. 2b oraz art. 90 ust. 2d u.s.o. Ustawodawca w art. 90 ust. 2b i 2d u.s.o. określił wysokość dotacji na ucznia niepełnosprawnego w ten sposób, że przysługuje ona na każdego ucznia uczęszczającego do niepublicznego przedszkola i innej formy wychowania przedszkolnego, z tym że w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia odpowiednio: przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez organ dotujący daną placówkę. Przyjęte przez Radę Miejską w Głuszycy w przedmiotowej uchwale rozwiązanie w zakresie dotacji na ucznia niepełnosprawnego nie gwarantuje dofinansowania takiego ucznia na poziomie ucznia pełnosprawnego w sytuacji, gdy odpowiednik kwoty przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego w części oświatowej subwencji ogólnej będzie niższy niż wysokość dotacji na jednego ucznia ustalona w akcie prawa miejscowego.

Rada Miejska w Głuszycy w § 4 ust. 1 i 2 badanej uchwały postanowiła, że:

„1. W sytuacji zmiany wysokości wydatków bieżących przedszkola publicznego prowadzonego przez Gminę Głuszycy, zmianie ulega również wysokość dotacji na jednego ucznia niepublicznego przedszkola i innych form wychowania przedszkolnego począwszy od miesiąca następującego po miesiącu w którym dokonano tych zmian.

2. Do wyliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego przyjmuje się złożoną do 10-go dnia każdego miesiąca liczbę uczniów uczęszczających do przedszkola publicznego wg stanu na pierwszy dzień każdego miesiąca”.

Z przepisów art. 78c ust. 1 u.s.o. w związku z art. 78b ust. 1 u.s.o. wynika, że przy obliczaniu podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli uwzględnia się statystyczną liczbę uczniów w przedszkolu

lu ustaloną na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. Stosownie zaś do art. 78c ust. 2 i 3 u.s.o., aktualizacji m.in. statystycznej liczby dzieci, uczniów, dokonuje się w październiku roku budżetowego. Zaktualizowana statystyczna liczba dzieci, uczniów stanowi sumę 2/3 liczby odpowiednio dzieci, uczniów, wychowanków, ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, oraz 1/3 liczby odpowiednio dzieci, uczniów, ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku budżetowego. Aktualizacji podstawowej kwoty dotacji, o której mowa w art. 78c ust. 3 u.s.o., dokonuje się natomiast w miesiącu roku budżetowego następującym po miesiącu, w którym upłynęło 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy, oraz w październiku roku budżetowego. Z kolei w myśl art. 78c ust. 6 u.s.o. zaktualizowana podstawowa kwota dotacji obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca roku budżetowego następującego po miesiącu, w którym dokonano aktualizacji podstawowej kwoty dotacji.

Zgodnie z art. 90 ust. 4 u.s.o. gmina jest obowiązana do ustalenia trybu udzielania dotacji, z uwzględnieniem w szczególności podstawy jej obliczania, ale zawarte w tym przepisie upoważnienie nie uprawnia do konstruowania odmiennych podstaw jej udzielania.

Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący wykonujący kompetencje prawodawczą nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażany jest pogląd, iż niekiedy konieczne jest przytoczenie w uchwale rady gminy zapisów ustawowych, jeżeli dzięki takiemu zabiegowi akt prawa miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały (por. np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r. SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91), jednak nie można tego utożsamiać z „modyfikacją” takich regulacji, co stwierdzono w badanej uchwale — gdyż prowadzi do istotnego naruszenia prawa. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok z dnia 25 marca 2005 r., II SA/Wr 2572/02).

Kolegium Izby wskazuje jednocześnie, że w badanej uchwale nie określono wysokości dotacji dla:

- niepublicznego przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowej, które zgodnie z art. 71b ust. 2a u.s.o. prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (art. 90 ust. 1a u.s.o.),

- niepublicznej szkoły podstawowej, w której zorganizowano oddział przedszkolny, niebędącej podstawową szkołą specjalną, niespełniającą warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1ba u.s.o. (art. 90 ust. 2ea u.s.o.),

- niepublicznego przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowej i gimnazjum, które prowadzą zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze (art. 90 ust. 3ac u.s.o.).

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Głuszycy przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, którą wnosi się 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