

Uchwała nr 59/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 23 lipca 2014 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXVIII/184/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli prawidłowości wykorzystania oraz sposobu i terminu rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Pęcław, prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne, inne niż jednostki samorządu terytorialnego

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, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały nr XXVIII/184/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli prawidłowości wykorzystania oraz sposobu i terminu rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Pęcław, prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne, inne niż jednostki samorządu terytorialnego — wobec istotnego naruszenia 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 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 i z 2014 r. poz. 7).

Uzasadnienie

Uchwała nr XXVIII/184/14 Rady Gminy Pęcław z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli prawidłowości wykorzystania oraz sposobu i terminu rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego na terenie Gminy Pęcław, prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne, inne niż jednostki samorządu terytorialnego wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Legnicy — w dniu 23 czerwca 2014 roku.

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

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) uregulowanie trybu udzielania dotacji z budżetu gminy dla szkół i placówek, których dotowanie należy do jej obowiązków,
- 2) uregulowanie trybu rozliczania udzielanych dotacji,
- 3) ustalenie trybu i zakresu 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.

Regulując tryb udzielania dotacji Rada Gminy w § 4 ust. 1 i 2 uchwały, które zaczną obowiązywać z dniem 1 września 2015 r. (§ 13 ust. 1 uchwały), postanowiła, że: „1. Dotacje dla niepublicz-

nych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych 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 [...]. 2. Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1c, 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 dochód budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej [...]”.

Według unormowań obowiązujących do dnia 31 sierpnia 2015 r., które zostały zawarte w § 4 ust. 3 i 4 uchwały, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% podstawy obliczania dotacji na jednego ucznia jednostki dotowanej, a osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w innych niepublicznych formach otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% ustalonej podstawy obliczania dotacji.

Użyte w § 4 ust. 1–4 uchwały sformułowanie „w wysokości nie niższej niż” oznacza, że Rada Gminy nie ustaliła w sposób jednoznaczny wysokości dotacji przysługujących niepublicznym przedszkolom i osobom prowadzącym niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, tj. wskaźnika procentowego stanowiącego podstawę obliczenia kwoty dotacji w odniesieniu do odpowiednio pomniejszonych wydatków bieżących, lecz w § 4 ust. 1 i 2 powtórzyła przepisy art. 90 ust. 2b i 2d u.s.o., a w § 4 ust. 3 i 4 przepisy 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 i z 2014 r. poz. 7). Powołane w uchwale przepisy ustawowe nie ustalają stawki obliczenia dotacji, a jedynie wskazują ustawowe limity, poniżej których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dotacji ustalić nie może. Stosownie do postanowień art. 90 ust. 4 u.s.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien jednoznacznie określić konkretny wskaźnik procentowy służący do ustalenia wysokości dotacji. Brak takiego ustalenia w badanej uchwale stanowi o istotnym naruszeniu art. 90 ust. 4 u.s.o.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazuje także, że w uchwale Rady Gminy Pęcław brak jest regulacji w zakresie ustalenia podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, które zgodnie z art. 71b ust. 2a u.s.o. prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, o czym stanowią przepisy art. 90 ust. 1a tej ustawy.

W § 4 ust. 5 badanej uchwały zawarto następującą regulację: „Podstawą do ustalenia kwoty miesięcznej części dotacji, przypadającej na jednego ucznia, będą wydatki bieżące poniesione w roku poprzedzającym rok udzielenia dotacji pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i wyżywienie w przedszkolach publicznych prowadzonych przez najbliższą Gminę — Gminę Niechlów, ze względu na brak przedszkola publicznego na terenie Gminy Pęcław”. Zgodnie natomiast z § 7 ust. 2 uchwały: „Całkowite rozliczenie dotacji udzielonej za okres roczny przedszkolom niepublicznym i niepublicznym innym formom wychowania przedszkolnego nastąpi w terminie do 31 stycznia roku następnego, po ustaleniu faktycznie poniesionych wydatków bieżących pomniejszonych o zrealizowane opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu Gminy Niechlów w przeliczeniu na jednego ucznia w roku udzielenia dotacji przez Gminę Pęcław [...]”.

Postanowienia uchwały w tym zakresie pozostają w sprzeczności z zasadami udzielania dotacji, wynikającymi z art. 14 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Stosownie do powołanych przepisów do dnia 31 sierpnia

2015 r. w przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego kwoty dotacji powinny być ustalane w oparciu o wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, przy czym w przypadku niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego winny być one pomniejszone również o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1 u.s.o., tj. dotacji celowej na dofinansowanie działań w zakresie wychowania przedszkolnego otrzymywanej przez gminę z budżetu państwa. Ustawodawca powiązał podstawę obliczania dotacji z rokiem budżetowym, w którym jest udzielana dotacja, co oznacza, że wydatki bieżące przyjmuje się z roku udzielania dotacji, a nie z roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W związku z powyższym postanowienia § 4 ust. 5 uchwały, normujące, że „podstawą do ustalenia kwoty miesięcznej części dotacji, przypadającej na jednego ucznia, będą wydatki bieżące poniesione w roku poprzedzającym rok udzielenia dotacji pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i wyżywienie w przedszkolach publicznych prowadzonych przez najbliższą Gminę — Gminę Niechlów”, oraz regulacje § 7 ust. 2 uchwały, w których nie uwzględniono pomniejszenia faktycznie poniesionych wydatków bieżących o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d u.s.o., przy ustalaniu dotacji dla niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, zostały podjęte z naruszeniem art. 14 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

W § 5 ust. 7 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „Dotacja dla niepublicznych przedszkoli oraz niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego w miesiącach wakacyjnych (lipiec, sierpień) ustalana jest jako średnia liczba uczniów z trzech miesięcy — kwiecień, maj i czerwiec danego roku. W ust. 8 powołanego przepisu doprecyzowano, że: „Ułamki liczby dzieci równe lub większe od 1/2, jakie wynikają ze średniej, o której mowa w ust. 7, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej”, a w ust. 9 wskazano, że: „W przypadku braku przerwy wakacyjnej dotacja przysługuje na faktyczną liczbę uczniów”.

Z powyższego wynika, że w jednym akcie prawa miejscowego zostały określone odmienne zasady obliczania liczby uczniów dla tego samego okresu. Wskazuje się na konieczność doprowadzenia do spójności przyjętych regulacji, ze szczególnym uwzględnieniem zasad ustalania wysokości dotacji w okresie przerwy wakacyjnej.

W załączniku nr 1 do uchwały zostały zawarte następujące sformułowania: „Oświadczam, że znane są mi przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych” oraz „Oświadczam, że w przedszkolu zostały zapewnione bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i przepisach wykonawczych do tej ustawy”.

W ocenie Kolegium wprowadzenie wymogu złożenia ww. oświadczeń nie znajduje podstawy prawnej. Zakres przedmiotowy badanej uchwały określa art. 90 ust. 4 u.s.o., stanowiący podstawę jej podjęcia, a wymóg złożenia powołanych oświadczeń nie mieści się w granicach delegacji wyznaczonej powołanym przepisem.

W świetle utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazuje na następujące uchybienia legislacyjne:

– brak konsekwencji w stosowanym nazewnictwie, polegający na używaniu w niektórych zapisach uchwały określenia „uczeń lub wychowanek”, a w innych wyłącznie określenia „uczeń”; według art. 13 pkt 11 u.s.o. ilekroć w dalszych przepisach jest mowa bez bliższego określenia o uczniach — należy przez to rozumieć także słuchaczy i wychowanków;

– zgodnie z § 3 ust. 3 uchwały: „Wnioski i informacje, o których mowa w § 2 uchwały, są składane w sekretariacie Urzędu Gminy Pęcław [...]”, podczas gdy we wskazanym § 2 uchwały jest mowa wyłącznie o wnioskach o udzielenie dotacji;

– w § 5 ust. 5 uchwały wskazano, że informacja o faktycznej liczbie uczniów lub wychowanków, na których ma być przekazana dotacja, powinna zawierać liczbę uczniów lub wychowanków na pierwszy dzień roboczy miesiąca, na który ma być udzielona dotacja, podczas gdy we wzorze tej informacji, zawartym w załączniku nr 2 do uchwały, w części II należy podać aktualną liczbę uczniów według stanu na pierwszy dzień miesiąca, na który jest udzielana dotacja;

– według dalszych zapisów zawartych w § 5 ust. 5 pkt 3 ww. informacja powinna wyszczególniać liczbę dzieci zamieszkałych na terenie innych gmin niż Gmina Pęcław, z podaniem adresu zamieszkania i daty urodzenia dziecka; wynikający z załącznika nr 2 do uchwały wzór tej informacji, w części III zawiera natomiast listy imienne uczniów uczęszczających na zajęcia w miesiącu bieżącym i w miesiącu poprzednim, obejmujące następujące dane: nazwisko i imię ucznia, datę urodzenia, adres zamieszkania, nazwę gminy, niepełnosprawność (tak/nie) — bez doprecyzowania, że należy wykazać wyłącznie uczniów zamieszkałych na terenie innych gmin,

– w części IV załącznika nr 2 do uchwały zawarto wymóg miesięcznego rozliczenia dotacji ze względu na liczbę uczniów, podczas gdy w treści uchwały nie zawarto regulacji w tym przedmiocie.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Pęcław 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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód