

Uchwała nr 59/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 7 czerwca 2017 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miejskiej w Miliczu
nr XXXIX/254/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków ustalania
wysokości i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek**

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

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Miejskiej w Miliczu nr XXXIX/254/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków ustalania wysokości i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek, w zakresie:

1) § 4 ust. 1 pkt 2 i § 4 ust. 3 w części „z zastrzeżeniem określonym w ust. 1 pkt 2” oraz § 5 ust. 1 i 2 w części „z zastrzeżeniem, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości ustalonej zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2” — z powodu istotnego naruszenia art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 1b, 1c, 2b i 2d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.),

2) § 10 — z powodu istotnego naruszenia art. 80 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 3c oraz art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Miliczu nr XXXIX/254/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków ustalania wysokości i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 11 maja 2017 roku.

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

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 80 ust. 4 i 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.” — oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) — zwanej dalej „u.s.g.”.

W myśl art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 u.s.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany ustalić tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 2–3b oraz art. 90 ust. 1a–1c i 2–3b, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się znaleźć we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Rada Miejska w § 4 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz § 5 ust. 1 i 2 oraz § 9 i § 10 badanej uchwały przyjęła następujące regulacje:

„§ 4. 1. Niepubliczne przedszkole, o którym mowa w § 1 pkt 3, otrzymuje z budżetu Gminy Milicz dotację ustalaną według następujących zasad:

[...]

2) na ucznia niepełnosprawnego kwota dotacji odpowiadać będzie kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Milicz obliczonej zgodnie z rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2016 poz. 198, 1609, 1985, z 2017 r. poz. 730).

[...]

3. Niepubliczne przedszkole, o którym mowa w § 1 pkt 4 otrzymuje z budżetu Gminy Milicz dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, z zastrzeżeniem określonym w ust. 1 pkt 2.

§ 5. 1. Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne, o której mowa w § 1 pkt 5, otrzymuje z budżetu Gminy Milicz na każdego ucznia dotację w wysokości 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z zastrzeżeniem, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości ustalonej zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2.

2. Osoba prowadząca niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego, o której mowa w § 1 pkt 6 otrzymuje z budżetu Gminy na każdego ucznia dotację w wysokości 50% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z zastrzeżeniem, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości ustalonej zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2.

[...]

§ 9. 1. Dotacja ma charakter roczny i jest przekazywana na rachunek bankowy dotowanej szkoły lub placówki w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym, że za miesiąc grudzień do dnia 15 grudnia roku budżetowego.

§ 10. Na wniosek osoby prowadzącej podmioty, o których mowa w § 1, Burmistrz Gminy Milicz może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu, o którym mowa w § 9 ust. 1, lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego”.

Obowiązkiem Rady Miejskiej było ustalenie kwoty dotacji przysługującej na każdego ucznia uczęszczającego do niepublicznego lub publicznego (ale prowadzonego przez organ inny niż jednostka samorządu terytorialnego) przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego oraz szkoły podstawowej, z uwzględnieniem przepisów określających jej wysokość, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia odpowiednio: przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, oddziału przedszkolnego, w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez organ dotujący daną placówkę.

Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 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 bowiem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Rada Miejska w Miliczu w badanej uchwale dokonała modyfikacji przepisów określających podstawę obliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego, w wyniku czego ustaliła taki sposób jej obliczenia, który nie gwarantuje dofinansowania ucznia niepełnosprawnego 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, w oparciu o planowane wydatki bieżące.

Wprowadzenie przez Radę Miejską możliwości wyrażenia zgody przez Burmistrza Milicza na przekazywanie dotacji w terminach innych niż określone w § 9 ust. 1 uchwały (w § 10 uchwały) stanowi istotne naruszenie art. 80 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 3c oraz art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 3c u.s.o. Kwestia przekazywania dotacji została określona ustawą, w związku z tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw do określania innych zasad przekazywania dotacji.

Możliwość wyrażenia zgody przez Burmistrza Milicza „na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego” (także określona w § 10 uchwały) stanowi natomiast powtórzenie regulacji zawartych w przepisach ustawowych.

Zgodnie z art. 80 ust. 2f u.s.o. na wniosek osoby prowadzącej odpowiednio publiczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię psychologiczno-pedagogiczną, o których mowa w ust. 2c i 3ac, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia dotacji może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu, o którym mowa w ust. 2c i 3ac, lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego. Również w świetle art. 90 ust. 2g u.s.o. na wniosek osoby prowadzącej odpowiednio niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek, poradnię psychologiczno-pedagogiczną lub placówkę, o których mowa w ust. 1a–1c, 2a, 2b, 2ca, 2d, 2ea, 2ec, 3, 3a i 3ab–3ad, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia dotacji może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu, o którym mowa w ust. 1a, 1j, 2a, 2b, 2ca, 2d, 2ea, 2ec i 3, 3a i 3ab–3ad, lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego.

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.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały. Jednocześnie Kolegium wskazuje, że wyeliminowanie z treści uchwały wskazanych zapisów nie czyni z niej regulacji niekompletnej, bowiem sposób i okoliczności odmiennego wyliczania dotacji na ucznia niepełnosprawnego, jak również tryb przekazywania dotacji, wynikają wprost z ustawy o systemie oświaty.

Niezależnie od powyższego, Kolegium wskazuje, iż wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 90 ust. 2 u.s.g. Burmistrz Milicza nie przekazał do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwały Rady Miejskiej w Miliczu nr XX/113/2015 z dnia 12 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków ustalania wysokości i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek, tj. uchwały, o której mowa w § 13 uchwały badanej.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Miliczu 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