

Uchwała Nr 89/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 16 grudnia 2015 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XVIII/171/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Sandomierz oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodnicząca: Monika Dębowska-Sołtyk – Członek Kolegium Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), Joanna Marczevska, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) i art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

p o s t a n a w i a

stwierdzić nieważność uchwały Nr XVIII/171/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Sandomierz oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji z powodu naruszenia art. 90 ust. 1a, ust. 1b, ust. 1c, ust. 2a, ust. 2b, ust. 2d, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

U z a s a d n i e n i e

Uchwała Nr XVIII/171/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Sandomierz oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 27 listopada 2015 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że Rada Miasta Sandomierza ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Sandomierz oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji. W badanej uchwale w § 3 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 6 i pkt 7 w zakresie dotacji na ucznia niepełnosprawnego określiła, „że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Miejską Sandomierz”. Powyższe uregulowania zawarte w uchwale stanowią naruszenie art. 90 ust. 1b, ust. 1c, ust. 2b i ust. 2d ustawy o systemie oświaty, bowiem ustawodawca w w/w przepisach wskazał „że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez gminę”. Tak więc w przypadku, kiedy wydatki bieżące przewidziane w budżecie Gminy Miejskiej Sandomierz na jednego ucznia będą wyższe niż kwota wynikająca z części oświatowej subwencji ogólnej, to na ucznia niepełnosprawnego Gmina przekazałaby w kwocie równej wynikającej z tej części subwencji. Dlatego też nie można z góry przesądzić, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego będzie zawsze równa kwocie wynikającej z części oświatowej subwencji ogólnej, bowiem jeśli kwota dotacji w relacji do wydatków bieżących będzie wyższa od wynikającej z części oświatowej

subwencji ogólnej, to jednostka samorządu terytorialnego 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.

Rada Miasta Sandomierz w § 3 ust.1 pkt 4, postanowiła, że podstawą obliczenia dotacji w odniesieniu do dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, otrzymujących dotacje, o której mowa w art. 90 ust. 3 ustawy jest kwota równa 50% ustalonych w budżecie Gminy Miejskiej Sandomierz wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia.

Kolegium wskazuje, iż zgodnie z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty „dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50 % obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, z zastrzeżeniem ust. 3h oraz 3i. Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych musi być potwierdzone ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności na tych zajęciach. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju”. Jak wynika z w/w przepisu, ustawodawca wskazał, że dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, natomiast Rada Miasta przy ustalaniu stawki dotacji dla tego typu szkół, pominęła warunek uczestnictwa w zajęciach edukacyjnych, co narusza uregulowania wynikające z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Z kolei w § 3 ust. 1 pkt 5 Rada wskazała, że podstawą obliczenia dotacji dla niepublicznych placówek oraz szkół, które prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują na każde dziecko objęte tym wspomaganie z budżetu Gminy Miejskiej Sandomierz dotację w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Miejską Sandomierz. Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Zapisy „w wysokości nie niższej niż” stanowią naruszenie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, bowiem Rada Miasta nie ustaliła podstawy obliczania dotacji dla tych placówek, gdyż nie wskazała konkretnej wysokości dotacji, co skutkować może tym, iż to organ wykonawczy sam decydować będzie o wysokości dotacji dla podmiotów wymienionych w art. 90 ust. 1a ustawy.

Z treści w § 5 badanej uchwały wynika, że „Jeżeli liczba uczniów publicznych przedszkoli lub innych placówek oświatowych jest niezbędna do obliczenia podstawy dotacji określa się, że: 1) w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia danego roku budżetowego – przyjmuje się liczbę tych uczniów z dnia 1 stycznia roku budżetowego, 2) w okresie od 1 września do 31 grudnia danego roku budżetowego – przyjmuje się liczbę tych uczniów z dnia 1 września roku budżetowego”. Rada Miasta Sandomierza w przedmiotowej uchwale w § 3 ustaliła postawę obliczania dotacji dla podmiotów oświatowych w oparciu o przepisy art. 90 ust. 1a, ust. 1b, ust. 1c, ust. 2a, ust. 2b i ust. 2d ustawy o systemie oświaty, które regulują kwestie przyznania dotacji. Zgodnie z w/w przepisami dotacje: dla szkół niepublicznych (...) przysługują na każdego ucznia w wysokości (...) przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostkę samorządu terytorialnego (...) art. 90 ust. 2a, dla przedszkoli

niepublicznych, innych form wychowania przedszkolnego (...) przysługują na każdego ucznia w wysokości (...) wydatkom bieżącym przewidzianych/ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę (...). Ustawodawca wskazał, że dotacja przysługuje na każdego ucznia w placówkach oświatowych, jednakże wyliczenie tej dotacji następuje na podstawie wydatków bieżących ponoszonych przez gminę na jednego ucznia. Do wyliczenia podstawy dotacji jednostka dotująca (Gmina Miejska Sandomierz) winna brać faktyczną liczbę dzieci uczęszczających do placówek oświatowych prowadzonych przez gminę w całym okresie nauczania, a nie jak to wskazała Rada Miasta, że w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia przyjmuje się liczbę dzieci z dnia 1 stycznia, a w okresie od 1 września do 31 grudnia – liczbę dzieci z dnia 1 września. W ocenie Kolegium powyższe uregulowania wskazane przez Radę Miasta Sandomierza mogą spowodować, iż dotacja dla podmiotów określonych w art. 90 w trakcie roku może być zaniżona lub zawyżona co wpływa na prawidłowość ustalenia i przekazania tych dotacji. A zatem zapisy § 5 uchwały naruszają art. 90 ust. 1a, ust. 1b, ust. 1c, ust. 2a, ust. 2b i ust. 2c w związku z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Z kolei w § 8 ust. 2 Rada uchwaliła, że „poprawnie sporządzone roczne rozliczenie z wykorzystania dotacji, o którym mowa w ust. 1 podlega zatwierdzeniu przez organ dotujący w terminie 30 dni od dnia wpływu tego rozliczenia”. Kompetencją Rady zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty jest ustalenie trybu udzielenia i rozliczenia dotacji (...) oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji”, jednakże regulacje te dotyczyć mają podmiotów ubiegających się o przyznanie dotacji na ucznia, a rada wskazała kto po stronie dotującego ma dokonać czynności związanych z zatwierdzeniem sporządzonego rozliczenia przekazanej dotacji. Brak jest podstaw prawnych do regulowania takich postanowień w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W § 11 - § 13 badanej uchwały Rada Miasta wskazała prawo przeprowadzenia kontroli, zakres kontroli w placówkach otrzymujących dotacje, jakie czynności mają wykonać osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli, co powinien zawierać protokół z kontroli. Natomiast w § 14-15 określiła czynności związane z podpisaniem protokołu kontroli, wydawaniem wniosków pokontrolnych i kierowaniem do kontrolowanego podmiotu wystąpienia pokontrolnego.

Kolegium stwierdza, że zakres obowiązków podmiotu kontrolowanego został uregulowany przez ustawodawcę m.in. w art. 90 ust. 3e-3g ustawy o systemie oświaty, gdzie określono, iż organy jednostek samorządu terytorialnego... mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetu tych jednostek oraz osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli... mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, a w przypadku szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a – dodatkowo wglądu do list obecności, o których mowa w ust. 3, oraz ich weryfikacji. Ponadto w ust. 3fa-3fc uregulowane zostały kwestie związane z utrudnianiem przez podmioty dotowane przeprowadzenia kontroli i jakie są tego konsekwencje.

W literaturze wskazuje się, że "tryb kontroli" należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie w/w norm ustawy, czyli norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określa, w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola. Natomiast "zakres kontroli" to wg literatury "wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać" (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). Zgodnie natomiast ze Słownikiem Języka Polskiego wydanie PWN z 89 roku tryb - to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania. Stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzenia kontroli określenia czynności poprzedzających rozpoczęcie kontroli oraz czynności, które mają być wykonane po zakończeniu kontroli, a także w trakcie kontroli nie należą do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostają poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Kolegium wskazuje, że 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. K 19/97 OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Ponadto ustalenia dotyczące czynności związanych ze sporządzaniem protokołu kontroli, podpisywania protokołu, przesyłania wystąpienia pokontrolnego oraz wnoszenia wyjaśnień, nie mieszczą się w pojęciach: "tryb" i "zakres" kontroli. Tym samym brak podstaw do stanowienia przez Radę Miasta o wymogach "technicznych" czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych. Właściwym organem do określenia spraw związanych z kontrolą wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa plany kontroli, udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji. Postanowienia uchwały Rady Miasta Sandomierz o czynnościach kontrolującego i kontrolowanego związanych z określeniem czynności kontrolnych, ze sporządzeniem i podpisaniem protokołu z kontroli oraz możliwości kierowania, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wystąpienia pokontrolnego do jednostki kontrolowanej, nie będącej jednostką organizacyjną Gminy, nie mają oparcia w obowiązującym prawie i wykraczają poza delegację art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, które nakładają na organ stanowiący obowiązek określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że postanowienia uchwały zawarte w § 11, § 12, § 13, § 14 i § 15 w zakresie wyżej wskazanym, zawierają regulacje naruszające prawo, tj. wykraczające poza delegację do podjęcia tej uchwały, określone w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zaznaczyć również należy, iż w § 12 ust. 6 określono prawo wglądu do dokumentacji o której mowa w § 12 ust. 2 uchwały, które to zapisy nie są ze sobą spójne, gdyż regulują odmienne kwestie jeśli chodzi o tą dokumentację, natomiast w § 15 ust. 1 wskazano na ust. 4, którego ten paragraf nie zawiera.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie Uchwała Nr XVIII/171/2015 Rady Miasta Sandomierza z dnia 18 listopada 2015 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Sandomierz oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu.

Art. 94 Konstytucji jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż Rada Miasta Sandomierz, określając podstawę obliczenia dotacji dokonała modyfikacji zapisów ustawowych w tym zakresie poprzez niewskazanie wszystkich warunków wynikających z art. 90 ust. 1a- ust. 3. Pogląd dotyczący zakazu powtarzania czy modyfikowania zapisów ustawowych wyrażony został między innymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009r. Sygn. II OSK 1077/09. W uzasadnieniu tego wyroku NSA wskazuje, że *„w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacji i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w którejgo powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała*

organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92 -ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424)”.

Kolegium Izby uznało, że wobec stwierdzonych nieprawidłowości przy określaniu podstawy dotacji dla podmiotów oświatowych tj. z naruszeniem przepisów art. 90 ust. 1a- 4 ustawy o systemie oświaty pozostałe zapisy zawarte w uchwale nie mogą być wykonane, z uwagi na fakt iż doprowadziłoby to do sytuacji stosowania w części zapisów ustawy i w części zapisów uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium