

Uchwała Nr 11/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 27 stycznia 2016 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XIV/8/2015 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 29 grudnia 2015 r. dotyczącej trybu udzielania i kontroli dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Joanna Marczevska, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki - sprawozdawca

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 z późn. zm.)

postanawia

stwierdzić w części nieważność uchwały Nr XIV/8/2015 Rady Miejskiej w Starachowicach z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i kontroli dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego z powodu naruszenia art. 90 ust. 2a, ust. 2b, ust. 2d i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.) tj;

- § 1 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 uchwały,
- § 4 ust. 7 uchwały,
- w § 1 ust. 1 pkt. 1 i pkt 3 i 5 słów „, z zastrzeżeniem ust. 2”

U z a s a d n i e

Uchwała Nr XIV/8/2015 Rady Miejskiej Starachowice z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i kontroli dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 8 stycznia 2016 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 w § 1 ust. 1 pkt 4 badanej uchwały Rada Miejskiej określiła dotacje dla niepublicznych oddziałów przedszkolnych przy niepublicznych szkołach podstawowych na każdego ucznia w wysokości równej 75% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w oddziałach przedszkolnych przy publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Starachowice.

Przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stanowi, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli, nie spełniających warunków o których mowa w ust. 1b art. 90 ustawy, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę 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, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw¹⁾ (Dz. U. z 2013 r. poz. 827) do dnia 31 sierpnia 2016 r. przepisy art. 3 pkt 22, art. 6 ust. 2a, art. 14 ust. 1, 4b, 4c, 5–5i i 8, art. 14a ust. 4a, art. 14d ust. 4 i 6, art. 20 ust. 2 pkt 1, art. 79a, art. 80 ust. 2, 2a, 2e i 3d ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, art. 80 ust. 3e–3g i 4 ustawy zmienianej w art. 1, art. 90 ust. 1b, 1d–1f, 1h–1k, 1m–1o, 2b, 2c, 2g i 3d ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, art. 90 ust. 3e–3g i 4 ustawy zmienianej w art. 1, art. 7 ust. 4 pkt 3, art. 12, art. 13, art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 15 stosuje się także odpowiednio do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Podstawę wyliczenia dotacji dla niepublicznych oddziałów przedszkolnych przy niepublicznych szkołach podstawowych do dnia 31 sierpnia 2016 r. stanowi regulacja ustawowa określająca stawkę minimalną, w omawianym przypadku dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b art. 90 ustawy o systemie oświaty tj. art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw - art. 1 pkt 20 lit.c ustawy od dnia 1 września 2015 r.

Art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi, że 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. Nie jest zaś uprawniony do ustalenia samych podstaw obliczenia dotacji. Podstawy dotacji określone w ustawie, w tym przypadku w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, uwzględnia przy określaniu w uchwale trybu udzielania i rozliczania dotacji. Uchwała organu stanowiącego nie może modyfikować podstaw udzielania dotacji.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. I SA/Ol 384/15 z dnia 20 października 2015 r. Sąd uznał, że „odpowiednie stosowanie wskazanych w art. 6 ustawy nowelizującej przepisów określających podstawy i zasady udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych „do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych” oznacza bezpośrednie i proste odniesienie przepisów stanowiących o tym, jak ustala się podstawy dotacji przysługujących niepublicznym przedszkolom, do dotacji przyznawanych oddziałom przedszkolnym w niepublicznych szkołach podstawowych”.

Opisana powyżej analiza prawna stanowi także podstawę do stwierdzenia nieważności zapisu § 4 ust 7 uchwały, który odnosi się również do oddziałów przedszkolnych.

Ponadto Rada Miejska w Starachowicach w badanej uchwale w § 1 ust. 2 uchwały odnosząc się do określenia wysokości dotacji, o których mowa w ustawie o systemie oświaty dla niepublicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych przy niepublicznych szkołach podstawowych do dnia 31 sierpnia 2016 roku w art. 90 ust. 2b ustawy, niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego w art. 90 ust. 2d ustawy i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego w art. 90 ust. 1c ustawy na ucznia niepełnosprawnego określiła dotację w wysokości 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Starachowice. Ustawodawca w art. 90 ust. 2b i ust. 2d ustawy o systemie oświaty zawarł uregulowania dotyczące wysokości dotacji na ucznia niepełnosprawnego poprzez określenie: w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostkę samorządu terytorialnego czy przez gminę. W przypadku, kiedy wydatki bieżące przewidziane w budżecie Gminy Starachowice na jednego ucznia będą wyższe niż kwota wynikająca z części oświatowej subwencji ogólnej, to na ucznia niepełnosprawnego dotacje przekazane zostałyby w kwocie równej wynikającej z tej części subwencji. 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. Powyższe uregulowania zawarte w uchwale stanowią naruszenie art. 90 ust. 2b oraz art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty.

Kolegium uznało, że stwierdzenie nieważności zapisu § 1 ust. 2 badanej uchwały spowoduje, że dotacje na ucznia niepełnosprawnego z mocy zapisów ustawowych (w odniesieniu do § 1 ust. 1 pkt 3 i 5 uchwały)

naliczane będą z uwzględnieniem zastrzeżenia, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości nie niższej niż przewidziana w subwencji ogólnej otrzymanej przez gminę.

Stwierdzenie nieważności zapisów zawartych w § 1 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 i 5 uchwały w słowach „z zastrzeżeniem ust. 2” jest konsekwencją stwierdzenia nieważności tej części uchwały. Do stwierdzenia nieważności powyżej cytowanych słów zastosowanych w § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały doszło ponadto, z uwagi na brak zastrzeżenia ustawowego w zakresie określenia wysokości dotacji na uczniów niepełnosprawnych w zapisie art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, który stanowi podstawę udzielania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, do których odnosi się § 1 ust. 1 pkt 1 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.

Przewodniczący Kolegium