

Uchwała Nr 27/2017
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z 17 stycznia 2017 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec uchwały Rady Gminy Konopnica.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXX/195/2016 Rady Gminy Konopnica z dnia 30 grudnia 2016 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, z powodu istotnego naruszenia art. 80 ust. 2, 2b, 2da i 4 oraz art. 90 ust. 1b, 1c, 2b, 2d i 4 oraz art. 89c ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2016 r., poz. 1943 z późn. zm.).

UZASADNIENIE

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, po zbadaniu doręczonej 9 stycznia 2017 roku uchwały, o której mowa w sentencji, stwierdziło że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 2 ust. 1, 2, 3, 4, 5 i 6 uchwały Rada Gminy – w związku z brakiem na terenie gminy przedszkola oraz innej formy wychowania przedszkolnego prowadzonego przez gminę Konopnica – postanowiła, że przedszkola publiczne nie będące przedszkolami specjalnymi, publiczne inne formy wychowania przedszkolnego, niepubliczne przedszkola, nie będące przedszkolami specjalnymi, które spełniają warunki określone w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, niepubliczne przedszkola, nie będące przedszkolami specjalnymi, które nie spełniają warunków określonych w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, które spełniają warunki określone art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty, niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, które nie spełniają warunków określonych art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty, otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy Konopnica dotację w wysokości podstawowej kwoty dotacji "ogłaszanej w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Niemce".

W przepisach zawartych w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty brak jest upoważnienia dla organu stanowiącego do wskazania "najbliższej gminy prowadzącej przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego". Kwestie ustalenia takiej gminy reguluje art. 78a ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym przez "najbliższą gminę prowadzącą przedszkole", w przypadku gminy wiejskiej, należy rozumieć gminę graniczącą będącą także gminą wiejską, spełniającą określone w tym przepisie warunki (art. 78a ust. 1). Z tym, że – jak wynika z art. 78a ust. 17 ustawy o systemie oświaty – minister właściwy do spraw oświaty i wychowania udostępnia na stronie internetowej urzędu obsługującego tego ministra narzędzie pomocnicze w postaci elektronicznej aplikacji do wyznaczania, dla każdej gminy i powiatu, gmin i powiatów spełniających warunki, o których mowa w art. 78a ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Ustalenie "najbliższej gminy prowadzącej przedszkole" sprowadza się więc do każdorazowego wyboru – na podstawie tej aplikacji – gminy spełniającej warunki ustawowe i należy do zadań organu wykonawczego jst.

W § 2 ust. 3-6 uchwały – dla publicznych innych form wychowania przedszkolnego, niepublicznych przedszkoli, niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, które spełniają warunki określone art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty, niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, które nie spełniają warunków określonych art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty – Rada Gminy Konopnica nie określiła jednoznacznie podstawy naliczenia dotacji. Postanowiła bowiem, że ww. podmioty otrzymują na każdego ucznia dotację w wysokości odpowiednio 75% (ust. 3), 50% (ust. 4 i ust. 5) oraz 40% (ust. 6) podstawowej kwoty dotacji, nie doprecyzowując jednak, że chodzi o podstawową kwotę dotacji dla przedszkoli. Stosownie do przepisów art. 80 ust. 2b oraz art. 90 ust. 1c, ust. 2b i ust. 2d ustawy o systemie oświaty w przypadku niepublicznych przedszkoli oraz publicznych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego kwota dotacji dla tych podmiotów oświatowych ustalana jest w oparciu o podstawową kwotę dotacji dla przedszkoli.

W § 2 ust. 10 uchwały Rada Gminy także nie określiła w sposób jednoznaczny podstawy dotacji dla publicznych szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, niebędących szkołami podstawowymi specjalnymi. Rada postanowiła, że "Publiczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny, niebędące szkołami podstawowymi specjalnymi, otrzymują na każdego ucznia tego oddziału dotację w wysokości równej kwocie dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny...". Zgodnie z art. 80 ust. 2da ustawy o systemie oświaty prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny, niebędące szkołami podstawowymi specjalnymi, otrzymują na każdego ucznia tego oddziału dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny. Sposób obliczania podstawowej kwoty dotacji dla publicznych szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, określony został przez ustawodawcę w art. 78b ust. 2 ustawy o systemie oświaty i organ stanowiący nie może tych zasad modyfikować ani skracać.

W § 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że „Dotacje obliczane w oparciu o część oświatową subwencji ogólnej, do czasu otrzymania metryczki subwencji oświatowej przez gminę Konopnica na dany rok budżetowy, nalicza się na podstawie danych wynikających z metryczki za ubiegły rok budżetowy. Po otrzymaniu metryczki na aktualny rok budżetowy, wysokość dotacji podlega zweryfikowaniu z uwzględnieniem wielkości wynikających z metryczki – począwszy od transzy za styczeń tego samego roku budżetowego”. Zgodnie z art. 89c ust. 1 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 roku, jeżeli ustawa budżetowa na rok budżetowy została ogłoszona po dniu 1 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, wysokość dotacji, m.in. dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, w zakresie kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, ustala się:

- 1) w okresie do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upływa 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy – z uwzględnieniem kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku poprzedzającym rok budżetowy;
- 2) w okresie od pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynęło 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy – z uwzględnieniem kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym.

Z cytowanego przepisu wynika, że ustawodawca uregulował w sposób wyraźny i niewymagający doprecyzowania ze strony organu stanowiącego gminy, zasady ustalania dotacji w okresie przejściowym obejmującym sytuacje, w których ustawa budżetowa zostanie ogłoszona po 1 grudnia poprzedzający rok budżetowy. Uregulowanie tego zagadnienia w uchwale gminy i to w sposób odmienny od przyjętego w ustawie, stanowi wyraźne przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 4 ust. 3 uchwały Rada Gminy postanowiła, że podmioty oświatowe, o których mowa w § 2 uchwały, a więc zarówno publiczne, jak i niepubliczne podmioty oświatowe wymienione w tej uchwale, otrzymują dotację jedynie pod warunkiem złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Z ust. 4 tego paragrafu wynika, że warunek ten nie dotyczy jedynie niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego spełniających wymagania określone w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty. Taki warunek nie wynika jednak z regulacji dotyczących dotowania publicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego (oprócz podmiotów wymienionych w art. 80 ust. 2c i ust. 3ac ustawy o systemie oświaty prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju dziecka i zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze) – art. 80 ust. 2, ust. 2b, ust. 2da i ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Przepis delegacyjny, tj. art. 80 ust. 4 nie daje organowi stanowiącemu prawa do wprowadzania dodatkowych warunków udzielania dotacji. W zakresie wniosku o udzielenie dotacji rada – w ramach ustalania trybu udzielania dotacji – ma jedynie uprawnienie do określenia danych, które powinny być zawarte we wniosku o jej udzielenie. W przypadku publicznych jednostek oświatowych – w odróżnieniu od niepublicznych oraz wymienionych w art. 80 ust. 2c i ust. 3ac ustawy – wniosek taki ma charakter pomocniczy, służy raczej opracowaniu materiałów niezbędnych do zaprojektowania budżetu gminy.

Ponadto:

- 1) wątpliwości interpretacyjne budzą zapisy § 2 ust. 7-9 i 11 uchwały, w których postanowiono, że podmioty oświatowe wymienione w tych przepisach otrzymują dotację w wysokości równej lub nie niższej niż "kwota przewidziana na jednego ucznia tego podmiotu w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez gminę Konopnica". Z art. 80 ust. 2, ust. 2b, ust. 2c i ust. 3 oraz art. 90 ust. 1b, ust. 1c, ust. 1c, ust. 2a i ust. 2b ustawy o systemie oświaty wynika bowiem, że tego typu podmioty oświatowe otrzymują dotację w wysokości nie niższej lub równej kwocie przewidzianej na ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego,
- 2) w § 6 ust. 1 uchwały obowiązkiem składania rozliczenia należałoby także objąć szkoły publiczne, o których mowa w § 2 ust. 8 uchwały,
- 3) w § 6 ust. 1 uchwały oraz w załącznikach nr 1, nr 2 i nr 3 do uchwały zbędnie posłużono się pojęciem "placówki", gdyż uchwała nie odnosi się do tego typu podmiotów oświatowych,
- 4) załączniki nr 2 i nr 3 do uchwały nie odnoszą się do innych form wychowania przedszkolnego, mimo że w treści uchwały zawarto postanowienia dotyczące tego typu podmiotów oświatowych,
- 5) wątpliwości interpretacyjne może budzić wzór tabeli w punkcie 3 załącznika nr 3 do uchwały, dotyczący faktycznej liczby uczniów dotowanej szkoły, przedszkola, innych form wychowania przedszkolnego w okresie od początku roku do końca okresu rozliczeniowego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Konopnica, w terminie do 30 stycznia 2017 r., może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienie, bądź dodatkowe informacje, mające istotne znaczenie dla sprawy, może też – uznając przytoczone wyżej racje prawne – dostosować kwestionowaną uchwałę do obowiązującego prawa.

31 stycznia 2017 r., o godz. 9:50 w siedzibie RIO w Lublinie, w sali posiedzeń Kolegium RIO, odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Konopnica.

Przedstawiciel Gminy ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Konopnica,
2. Wójt Gminy Konopnica.