

Uchwała nr 9/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 27 stycznia 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Kowarach nr XIX/82/15
z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji
dla przedszkoli niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Kowary
przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości
jej pobrania i wykorzystywania

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, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Kowarach nr XIX/82/15 z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Kowary przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej pobrania i wykorzystywania — wobec istotnego naruszenia zasad tworzenia aktów prawa miejscowego określonych w § 18 ust. 1, § 115 i § 116 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908 i z 2015 r. poz. 1812) oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Kowarach nr XIX/82/15 z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Kowary przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej pobrania i wykorzystywania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 28 grudnia 2015 roku.

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

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156), zwanej dalej „u.s.o.”, stanowiącym podstawę prawną podjęcia badanej uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a–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.

Podejmowane w oparciu o powyższe przepisy przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwały stanowią akty prawa miejscowego, których tworzenie podlega regulacjom zawartym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908 i z 2015 r. poz. 1812), zwanym dalej rozporządzeniem. Akty prawa miejscowego, ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, stanowią źródła prawa obowiązującego na obszarze działania organów je tworzących. Zawierają unormowania adresowane do podmiotów zewnętrznych, powinny być zatem tworzone z zachowaniem zasad przejrzystości, jasności i jednoznaczności przepisów w nich zawartych.

Rada Miejska w Kowarach określając objętą nadzorem uchwałą tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Kowary przez osoby fizyczne i prawne oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości jej pobrania i wykorzystywania naruszyła zasady tworzenia aktów prawa miejscowego określone w:

- § 18 ust. 1 rozporządzenia, który stanowi, że przedmiot uchwały określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści; z określenia przedmiotu uchwały wynika, że jej regulacje dotyczą przedszkoli niepublicznych, z treści uchwały wynika natomiast, że uchwałą objęte zostały również inne formy wychowania przedszkolnego (§ 1, § 2 pkt 2, 3, 6, § 3 ust. 2 i 3);

- § 115 rozporządzenia, stanowiącym, że w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym); Rada Miejska w Kowarach wykracza poza zakres przekazany do unormowania w art. 90 ust. 4 u.s.o. wprowadzając wzór protokołu kontroli stanowiący załącznik nr 4 do uchwały;

- § 116 rozporządzenia, stanowiącym, że nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami; w § 2 uchwały zawarto określenia pojęć na potrzeby uchwały, które w wielu przypadkach są niezgodne z u.s.o., co dotyczy m.in. ucznia, placówki, organu prowadzącego; ponadto w § 3 ust. 3 uchwały dokonano modyfikacji uregulowania ustawowego zawartego w art. 90 ust. 1b u.s.o., dotyczącego kwoty przewidzianej na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, oraz w § 6 ust. 5 pkt 3 uchwały uregulowania ustawowego zawartego w art. 90 ust. 3f u.s.o., dotyczącego zakresu dokumentacji, do której mają prawo wglądu osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e.

W § 3 uchwały Rada Miejska w Kowarach określiła wysokość dotacji przysługującej na jednego ucznia, i tak:

- w ust. 1 zapisano, że „Niepubliczne przedszkola, spełniające wymagania określone w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Miejskiej Kowary dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym, przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Miejską Kowary, pomniejszoną o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Miejską Kowary”; regulacja ta nie znajduje uzasadnienia w związku z postanowieniami art. 90 ust. 1d u.s.o., które stanowią, że przyznanie dotacji, o której mowa w ust. 1b i 1c, odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert ogłaszanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) — brak tego zastrzeżenia powoduje, że każde niepubliczne przedszkole spełniające wymagania określone w art. 90 ust. 1b u.s.o. otrzyma dotację w wysokości określonej w § 3 ust. 1 uchwały, co narusza przepisy ustawy;

- w ust. 2 użyto określenia „placówka”, przez które zgodnie z § 2 pkt 3 uchwały należy rozumieć „przedszkole niepubliczne lub inną formę wychowania przedszkolnego”, której przyznaje się „dotację na każdego ucznia w wysokości 75% wydatków bieżących [...]”, podczas gdy w treści tego przepisu wskazuje się na przepisy art. 90 ust. 1b u.s.o. dotyczące jedynie niepublicznych przedszkoli; z zapisu tego nie wynika jednoznacznie, czy ustalony poziom dotacji (75% wydatków bieżących) dotyczy niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, czy też wyłącznie niepublicznych przedszkoli.

Przyjęte regulacje w sposób istotny naruszają zatem przepisy art. 90 ust. 4 u.s.o., są bowiem niejasne, niejednoznaczne i nie zawierają kompletnych regulacji wymaganych powołanymi przepisami.

Kolegium zwraca ponadto uwagę na inne zapisy uchwały, które powodują, że jej treść jest niespójna i nie wypełnia delegacji ustawowej, w oparciu o którą została podjęta:

- w treści uchwały pomimo wprowadzenia w § 2 „słowniczka” używa się innych określeń, np. organ prowadzący — osoba prowadząca, dotowany — podmiot otrzymujący dotację;

- w podstawie prawnej oraz w § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały powołuje się art. 80 ust. 3d u.s.o., podczas gdy uchwała nie reguluje spraw związanych z udzielaniem dotacji dla placówek publicznych;

- w załączniku nr 3 do uchwały „Rozliczenie wykorzystania dotacji w roku ...” wymagane jest „Zestawienie wydatków poniesionych na bieżącą działalność statutową placówki”, co zawęża zakres wydatków określonych w art. 90 ust. 3d u.s.o. o zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, które także mogą być pokrywane ze środków pochodzących z dotacji.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Kowarach 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 daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus