

**Uchwała Nr 9.119.2014**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**  
**w Warszawie**  
**z dnia 18 marca 2014 roku**

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 531/VI/41/2014 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych: szkół, oddziałów wychowania przedszkolnego przy szkołach podstawowych, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn.zm.) oraz art. 11 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz.1113 z późn. zm) –

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności w całości uchwały Nr 531/VI/41/2014 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych: szkół, oddziałów wychowania przedszkolnego przy szkołach podstawowych, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji z powodu istotnego naruszenia art. 80 ust. 4, ust. 3c i art. 90 ust. 4 i ust. 3c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz art. 14 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827).

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Konstancin-Jeziorna skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

**Uzasadnienie**

W dniu 20 lutego 2014 roku wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 531/VI/41/2014 Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych: szkół, oddziałów wychowania

przedszkolnego przy szkołach podstawowych, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli wykorzystania dotacji. Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska Konstancin-Jeziorna wskazała m.in. art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty w związku z art. 6 i art. 14 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło, co następuje:

1. Rada Miejska Konstancin-Jeziorna w § 3 ust. 4 postanowiła m.in., iż miesięczna kwota dotacji wypłacana jest „do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy placówki wskazany we wniosku ...”. Powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, z których wynika, iż dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Rada nie była zatem uprawniona do wydłużenia terminu przekazania części dotacji należnej za grudzień do końca tego miesiąca.
2. W § 4 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 zawarto regulacje dotyczące ustalenia podstawy obliczenia dotacji odpowiednio dla:
  - a) osób prowadzących wychowanie przedszkolne w publicznych formach o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 cyt. ustawy o systemie oświaty (pkt 1);
  - b) niepublicznych przedszkoli (pkt 5) oraz
  - c) osób prowadzących wychowanie przedszkolne w niepublicznych formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy o systemie oświaty (pkt 6).

Rada Miejska postanowiła, iż dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje „w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Konstancin Jeziorna”.

Kolegium zauważa, iż w świetle postanowień art. 14 ust. 1 i ust. 3 cyt. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty do dnia 31 sierpnia 2015 r.:

- „Dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych 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” (art. 14 ust. 1);

- „Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy zmienianej w art. 1, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40 % wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, 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 niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.” (art. 14 ust. 3).

Art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 cyt. ustawy obligują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 2-3b i w art. 90 ust. 1a i 2a-3b, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Rada Miejska Konstancin-Jeziorna postanawiając w § 4 ust.1 pkt 1, 5 i 6 uchwały, iż dotacje, o których mowa w art. 80 ust 2b (punkt 1 uchwały), art. 90 ust. 2b (pkt 5) i art. 90 ust. 2d (pkt 6 uchwały) przysługujące na ucznia niepełnosprawnego ustala się „w wysokości nie niższej niż” kwoty przewidziane na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Konstancin-Jeziorna, w istocie nie określiła podstawy obliczania dotacji na w/w uczniów, czym naruszyła cyt. wyżej art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, a także art. 14 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty. Przekazała ona swoje kompetencje do stanowienia w w/w sprawach Burmistrzowi Gminy Konstancin-Jeziorna do czego nie była uprawniona.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż przepisy art. 14 ust. 1 i 3 cyt. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw oraz art. 90 ust. 2b i 2d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty nie obowiązują w tym samym czasie, a zatem nie mogły zostać przywołane równocześnie, co uczyniła Rada Miejska w § 4 ust. 1 pkt 5 i 6 badanej uchwały.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 3 cyt. ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty oraz niektóre inne ustawy zawarte w nich regulacje obowiązują do dnia **31 sierpnia 2015 roku**, natomiast w myśl postanowień art. 18 pkt 4 tej ustawy przepisy art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym w/w ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. wchodzi w życie z dniem **1 września 2015 r.**

3. W § 4 ust. 2 i 3 Rada postanowiła, iż:

- „Przedszkola publiczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna dotację określoną w art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty” (ust. 2);

- „Publiczne szkoły, o których mowa w art. 80 ust. 3 ustawy, otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Konstancin-Jeziorna dotację w wysokości określonej w art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty” (ust. 3).

Z przywołanego wyżej art. 80 ust. 2 wynika, iż „Przedszkola o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym 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 jednostkę samorządu terytorialnego”, natomiast art. 80 ust. 3 u.o.s.o. stanowi, iż: „Szkoły, o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.”

Rada Miejska Konstancin-Jeziorna w przedmiotowej uchwale powinna zatem w sposób jednoznaczny określić podstawę obliczenia dotacji na niepełnosprawnego ucznia przedszkola, o którym mowa w art. 80 ust. 1 u.o.s.o. (§ 4 ust. 2), a także wysokość dotacji dla szkół publicznych, o których stanowi cyt. art. 80 ust. 1 ustawy. Należy mieć tu na uwadze sytuację gdy wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Gminę są niższe, niż kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej. (§ 4 ust. 3 uchwały).

Wyrażone w pkt 2 i 3 Uzasadnienia do niniejszej uchwały stanowisko Kolegium Izby znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym. I tak WSA w Opolu w wyroku z dnia 11 grudnia 2009 r. (Sygn. akt I SA/Op 475/09 wskazał m.in., iż „ustawodawca regulując zasady udzielania dotacji określił jedynie dolną granicę jej wysokości używając zwrotu „nie mniej”. To zatem do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy ostateczne określenie w ramach prawa miejscowego ostatecznej wysokości samej dotacji. Brak takiego stosownego zapisu w uchwale powodowałaby sytuację, gdy beneficjentów dotacji mógłby dochodzić jej w dowolnej wysokości nie niższej jednakże niż dolna jej granica ustawowa...”)

4. W § 6 ust. 6 i 9 Rada Miejska ustaliła, iż do jednostki kontrolowanej mogą być kierowane wystąpienia pokontrolne, w których zawarte są wnioski lub zalecenia. Zobowiązała ona równocześnie podmiot kontrolowany, do którego skierowano wystąpienie pokontrolne do zawiadomienia kontrolującego we wskazanym w w/w wystąpieniu terminie, o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych w ciągu 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Postanowienia Rady o możliwości kierowania zaleceń pokontrolnych do jednostki kontrolowanej nie będącej jednostką organizacyjną Gminy nie mają oparcia w obowiązującym prawie i wykraczają poza delegacje wynikające z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 cyt. ustawy o systemie oświaty,

dotyczące ustalenia przez organ stanowiący trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Na podstawie ustaleń kontroli organ dotujący może jedynie wszcząć postępowanie w sprawie zwrotu dotacji.

5. W pkt 4 stanowiącym Załącznik Nr 2 wzoru Informacji o liczbie uczniów, którą beneficjent dotacji zobowiązany jest złożyć do 10 dnia każdego miesiąca (§ 3 ust. 1 uchwały) zawarto informacje o uczniach obejmujące: imię i nazwisko, adres zamieszkania i datę urodzenia. W ocenie Kolegium Izby postanowienia powyższe zostały wprowadzone z przekroczeniem uprawnień wynikających z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Zauważa ono, że art. 80 ust. 3g i art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty przyznają organom jednostek samorządu terytorialnego, w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez szkoły i placówki, prawo przetwarzania danych osobowych uczniów tych szkół i placówek.

Powyższego upoważnienia do gromadzenia i przetwarzania danych osobowych uczniów nie można interpretować rozszerzająco w ten sposób, by zobowiązać beneficjenta dotacji do składania informacji obejmujących imiona i nazwiska oraz inne dane osobowe poszczególnych uczniów.

Podawanie takich danych w Informacji o liczbie uczniów / Załącznik nr 2 do uchwały/ nie mieści się w ramach prowadzonej kontroli. Ponadto nie ma to wpływu na realizację uprawnienia do otrzymania dotacji przez organ prowadzący. Wystarczającą informacją do określania wysokości dotacji są bowiem dane o liczbie uczniów.

6. Postanowienia zawarte w § 1 ust. 2 uchwały, w świetle których dotyczy ona placówek oświatowych publicznych pozostają w sprzeczności z pozostałymi zapisami badanego aktu. Zarówno z tytułu uchwały, powołanych podstaw prawnych, jak i z jej treści wynika bowiem, iż intencją Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna było uregulowanie spraw dotyczących trybu udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie zarówno publicznych jak i niepublicznych: szkół, oddziałów wychowania przedszkolnego przy szkołach podstawowych, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego.

7. W Załączniku Nr 3 zawierającym „Wzór rozliczenia przekazanej dotacji”, w części dotyczącej rodzaju wydatków sfinansowanych w ramach dotacji w okresie sprawozdawczym zamieszczono zapisy będące w istocie powtórzeniem uregulowań zawartych w art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Oprócz szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego Rada wymieniła „placówki”, nie wskazując jednak ich rodzaju.

Kolegium zauważa, iż wprawdzie w świetle art. 2 ustawy o systemie oświaty, system ten obejmuje m.in. placówki oświatowo – wychowawcze, placówki artystyczne itp. niemniej do ich dotowania cyt. ustawa zobowiązuje lub uprawnia powiaty, a nie gminy.

Kolegium zwraca zatem uwagę, iż obowiązujące przepisy prawa nie dają organom stanowiącym uprawnień do powtarzania, a tym bardziej do modyfikowania przepisów ustawowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może jeszcze

raz regulować tego, co jest już uregulowane w powszechnie obowiązujących przepisach. Tego rodzaju powtórzenia są nie tylko normatywnie zbędne ale ich modyfikacja może prowadzić do zmiany intencji ustawodawcy. Podgląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym np.: w wyroku NSA z dnia 25.03.2003 r., II SA/Wr 2572/02 Sąd jasno wskazał, że *narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego* oraz w wyroku NSA z dnia 14.10.1999 r., II SA/Wr 1179/98 gdzie Sąd orzekł, że *„uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”*.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i stan prawny obowiązujący w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej Konstancin-Jeziorna Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium



Wojciech Tarnowski