



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 listopada 2015 r.

Poz. 6642

UCHWAŁA NR 21/1162/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 października 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr VI/47/2015 Rady Gminy Miedzichowo z dnia 16 września 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, ustalania stawek dotacji oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonej dla przedszkoli, zespołów wychowania przedszkolnego oraz punktów przedszkolnych zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Miedzichowo przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego, jako sprzecznej z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 25 września 2015 r. Rada Gminy Miedzichowo - powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o systemie oświaty – ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji, stawki dotacji oraz zakres i tryb kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonej dla przedszkoli, zespołów wychowania przedszkolnego oraz punktów przedszkolnych zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Miedzichowo przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 21 października 2015 roku.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

W myśl przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio w ust. 2 – 3b art. 80 oraz ust. 1a-1c i 2 – 3b art. 90, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się znaleźć we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Z § 1 uchwały wynika, że reguluje ona tryb udzielania i rozliczania dotacji przekazywanych z budżetu Gminy Miedzichowo dla zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) przedszkoli publicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi i przedszkoli publicznych specjalnych

- 2) przedszkoli niepublicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi i niepublicznych przedszkoli specjalnych
- 3) publicznych zespołów wychowania przedszkolnego i publicznych punktów przedszkolnych
- 4) niepublicznych zespołów wychowania przedszkolnego i niepublicznych punktów przedszkolnych oraz wysokość stawek dotacji, w przypadku dotacji dla których przepis ustawy określa stawkę minimalną.

Zamieszczenie w pkt 4 § 1 uchwały zapisu „oraz wysokość stawek dotacji, w przypadku dotacji, dla których przepis ustawy określa stawkę minimalną” jest niewłaściwe, bowiem zapis ten odnosi się do całej regulacji zawartej w § 1, a zatem winien być zamieszczony po (a nie w) pkt 4. W § 2 uchwały postanowiono, że podstawą bazową określenia wysokości dotacji dla podmiotów wymienionych w § 1 pkt 1-4 są wydatki bieżące ponoszone przez sąsiednią Gminę Zbąszyń na prowadzenie przedszkola publicznego w przeliczeniu na jednego ucznia. Tymczasem przepisy ustawy odnoszące się do wymienionych w § 1 uchwały podmiotów (art. 80 ust. 2, art. 90 ust. 2b, art. 80 ust. 2b, art. 90 ust. 2d) wymagają aby podstawą bazową określenia dotacji dla tych podmiotów, w przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, były wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

W § 3 uchwały ustalono podstawę obliczania dotacji dla poszczególnych grup podmiotów uprawnionych do jej otrzymania. W odniesieniu do przedszkoli wymienionych w § 1 pkt 1 uchwały postanowiono, że dotacja przysługuje w wysokości równej 100 % podstawy, o której mowa w § 2 uchwały. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty przesądził, że tego typu przedszkola otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym (...), a zatem podstawa obliczania dotacji w tym przypadku nie jest zależna od woli organu stanowiącego.

W § 4 i § 5 uchwały zawarto regulacje dotyczące trybu udzielania dotacji. W § 4 ust. 1 postanowiono, że „Udzielenie dotacji zarówno w pierwszym roku działalności jak i w latach kolejnych następuje na podstawie informacji złożonej Wójtowi Gminy Miedzichowo. Wzór informacji stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.” Zapisy te nie wskazują czy regulacja odnosi się do podmiotów publicznych, czy do podmiotów niepublicznych. Jedynie z dalszych zapisów uchwały można wywnioskować, że chodzi o podmioty publiczne. Niezrozumiałe natomiast jest wskazanie, że udzielenie dotacji następuje w pierwszym roku działalności, jak i w latach kolejnych. Kolegium zauważa, że każdy podmiot, który spełnia warunki otrzymania dotacji, winien ją otrzymać, bez względu na to jak długo prowadzi działalność.

W § 4 ust. 4 uchwały postanowiono, co następuje: „W przypadku zmiany w trakcie roku budżetowego podstawy obliczania dotacji dla publicznego przedszkola, publicznego zespołu wychowania przedszkolnego i publicznych punktów przedszkolnych, Wójt Gminy Miedzichowo dokonuje weryfikacji kwoty dotacji należnej i odpowiednio, o ustaloną różnicę zwiększa lub pomniejsza raty dotacji na kolejne miesiące danego roku.” Podobna regulacja – w odniesieniu do podmiotów niepublicznych – została zawarta w § 5 ust. 4 uchwały.

Należy zauważyć, że z przepisów art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty wynika, że dotacja „oświatowa” jest dotacją roczną, którą zgodnie z art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c przekazuje się w comiesięcznych częściach (transzach). W ustawie nie zapisano, że transze są równe, co wynika z występujących w trakcie roku zmian elementów wpływających na wysokość dotacji rocznej. W praktyce skutkuje to tym, że jednostki samorządu terytorialnego:

1. z początkiem roku, w oparciu o posiadane dane, ustalają dotację należną i przekazują ją w równych transzach co miesiąc, przez co dopiero pod koniec roku dokonują ostatecznego ustalenia dotacji należnej, czyniąc to w oparciu o ostatecznie ustaloną podstawę oraz dane o faktycznej liczbie uczniów w poszczególnych miesiącach,

2. dokonują cyklicznej weryfikacji dotacji w trakcie roku, czyniąc to w oparciu o dane o zmianach podstawy oraz w oparciu o dane o zmianach liczby uczniów dotowanej szkoły, przedszkola lub placówki.

Jednakże, co wymaga podkreślenia, dotacja należna jest od momentu zmiany podstawy jej wyliczenia (elementów wpływających na wysokość dotacji), nie zaś od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian. W związku z powyższym postanowienia § 4 ust. 4 i § 5 ust. 4 uchwały stanowią naruszenie w/w przepisów.

Mając m.in. na względzie powyższe rozważania za niezgodne z prawem należy uznać też zapisy § 6 ust. 2 uchwały o treści „W przypadku, gdy w okresie od 2 do 15 dnia miesiąca liczba dzieci zwiększy się lub zmniejszy, osoba prowadząca dotowany podmiot składa korektę informacji o liczbie dzieci w danym miesiącu, nie później jednak niż w ciągu 5 dni od dnia, w którym nastąpiła zmiana. Kwota dotacji zostanie wyrównana w miesiącu następnym”. Wskazana regulacja powoduje, że jedynie zmniejszenie lub zwiększenie liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli (...), które nastąpiły do 15 danego miesiąca będą skutkowały korektą dotacji.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, co następuje „Warunkiem udzielenia dotacji dla rozpoczynającego działalność niepublicznego przedszkola, niepublicznego zespołu wychowania przedszkolnego i niepublicznego punktu przedszkolnego jest przekazanie do Wójta Gminy Miedzichowo, przez osobę zamierzającą prowadzić lub prowadzącą niepubliczne przedszkole, niepubliczny zespół wychowania przedszkolnego lub niepubliczny punkt przedszkolny, najpóźniej do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, wniosku o udzielenie dotacji. Wzór wniosku stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.” Zapis ten jest niespójny, bowiem w jednej części odnosi się do podmiotów rozpoczynających działalność, a w drugiej zarówno do podmiotów rozpoczynających działalność, jak i prowadzących działalność. Ponadto, na co wskazywano wcześniej, zastosowane rozróżnienie podmiotów na rozpoczynających działalność i prowadzących działalność jest bezpodstawne.

W § 6 uchwały określono obowiązki podmiotów uprawnionych do dotacji w zakresie przekazywania informacji o liczbie dzieci wg stanu na pierwszy dzień każdego miesiąca (wzór informacji został ustalony w załączniku do uchwały), a także kwestie: korekt informacji, przekazywania dotacji za miesiące letnie (lipiec, sierpień), korekty miesięcznej raty dotacji.

W § 6 ust. 3 postanowiono, że „W miesiącach wakacyjnych (lipiec i sierpień) liczbę uczniów uprawnionych do dotacji stanowi średnia liczba dzieci wykazana w informacjach w okresie od stycznia do czerwca zaokrąglona do pełnej liczby.” W ocenie Kolegium przyjęte przez Radę rozwiązanie jest nieuprawnione. Zgodnie z przepisami art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty dotacja dla poszczególnych rodzajów jednostek oświatowych, o których mowa w uchwale (przedszkoli, zespołów wychowania przedszkolnego, punktów przedszkolnych, zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego) przysługuje na każdego ucznia (dziecko). Mając na względzie uregulowania ustawowe, dotacja zawsze winna być wyliczana wg faktycznej liczby dzieci uczęszczających do danego przedszkola, przez co należy rozumieć dzieci tam zapisane (wykazywane w informacji o liczbie uczniów).

Rada Gminy wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Brak jest w przepisach ustawy o systemie oświaty upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do odmiennego określania/ustalania liczby uczniów, na których przekazywana jest dotacja, niż to uczynił ustawodawca. Regulowanie przez Radę Gminy – i to w sposób odmienny - raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, narusza powszechny porządek prawny.

Na gruncie dokonanych ustaleń należy też wskazać, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl).

Uchwała została podjęta z naruszeniem przepisów art. 80 ust. 2, 2b, 3c, 4 oraz art. 90 ust. 2b, 2d, 3c, 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając na uwadze zakres oraz rodzaj stwierdzonych naruszeń Kolegium zdecydowało o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska