



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 grudnia 2015 r.

Poz. 8438

UCHWAŁA NR 22/1228/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 4 listopada 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 XI/88/2015 Rady Gminy Gołuchów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych publicznym szkołom prowadzonym przez podmioty inne niż Gmina Gołuchów, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, w części obejmującej postanowienia:

- w § 2 ust. 2, zdanie drugie w brzmieniu: *W szczególnych przypadkach organ dotujący może wyrazić zgodę na odstępnie od wyżej określonego terminu,*
- w § 5 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu: - *poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych,*
- § 5 ust. 4,
- w § 6 ust. 4, wyrażenie: *bieżące,*
- w załączniku Nr 3, w oświadczeniu wyrażenie: *bieżące,*

jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 7 października 2015 r. Rada Gminy Gołuchów, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania dla publicznych szkół, przedszkoli oraz innych publicznych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez podmioty inne niż Gmina Gołuchów.

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 roku o samorządzie gminnym, zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 4 listopada 2015 roku.

Rozpoznając sprawę w dniu 4 listopada 2015 roku, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest, jak stanowi art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy. W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w przepisach ustawy o systemie oświaty.

Kompetencję do podjęcia uchwały stanowią przepisy art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którymi, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i 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.

W wykonaniu dyspozycji ww. przepisów, Rada Gminy Gołuchów podjęła uchwałę Nr XI/88/2015, w której uregulowała tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania dotacji dla szkół publicznych (art. 80 ust. 3), dla przedszkoli publicznych (art. 80 ust. 2), innych form wychowania przedszkolnego (art. 80 ust. 2b) prowadzonych przez podmioty inne niż Gmina Gołuchów. Uchwała reguluje także zasady, o których mowa wyżej w odniesieniu do ww. podmiotów, które prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (art. 80 ust. 2c).

W § 2 ust. 1, Rada Gminy postanowiła, iż *Dotacji udziela się na wniosek organu prowadzącego szkołę. W ust. 2 tegoż paragrafu zamieszczona została treść w brzmieniu: Wniosek, o którym mowa w ust. 1 organ prowadzący składa Wójtowi Gminy Gołuchów w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W szczególnych przypadkach organ dotujący może wyrazić zgodę na odstąpienie od wyżej określonego terminu.*

Kolegium Izby wskazuje, iż postanowienie w § 2 ust. 2, zadanie drugie o treści *W szczególnych przypadkach organ dotujący może wyrazić zgodę na odstąpienie od wyżej określonego terminu* jest wadliwe. Bowiem w sytuacji, o której mowa w art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty, tj. prowadzenia przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i osoby fizyczne publicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół podstawowych oraz ośrodków, o których mowa w art. 2 pkt 5, a także publicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych, które zgodnie z art. 71b ust. 2a prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, na mocy art. 80 ust. 2f na wniosek osoby prowadzącej (odpowiednio publiczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę podstawową, ośrodek lub publiczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną), organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia dotacji może wyrazić zgodę na przedstawienie informacji o planowanej liczbie dzieci w terminie późniejszym niż określony w ust. 2c lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego. Wynika zatem z tego, iż w opisanej sytuacji kompetencja z mocy przepisu art. 80 ust. 2f ustawy o systemie oświaty leży w gestii organu wykonawczego udzielającego dotacje. Jak ustalono na wstępie niniejszego uzasadnienia, uchwała Rady Gminy Gołuchów reguluje także tryb udzielania dotacji szkołom, przedszkolom i innym publicznym formom wychowania przedszkolnego, które prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka. Stąd Rada Gminy nie może regulować materii określonej przepisami ustawy i to na dodatek sprzecznie z tymi przepisami.

W postanowieniach § 4 uchwały Rada Gminy określiła podstawę obliczenia dotacji dla publicznych szkół podstawowych, przedszkoli publicznych, innych publicznych form wychowania przedszkolnego a także prowadzących przez wymienione podmioty wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka.

W § 5 ust. 4 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy zamieściła postanowienie o treści: *W przypadku zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołuchów z tytułu realizacji ściśle określonych zadań przez szkoły lub otrzymania przez Gminę Gołuchów dotacji celowej na realizację przez te szkoły określonych zadań, wysokość dotacji dla poszczególnych szkół może zostać podwyższona o kwotę otrzymaną dodatkowo z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej lub dotacji celowej.*

Przytoczona powyżej regulacja jest sprzeczna z przepisami ustawy o systemie oświaty, tj. przepisami art. 80 ust. 2, art. 80 ust. 2b art. 80 ust. 2c, art. 80 ust. 3, jak również ustalonymi w niniejszej uchwale Rady Gminy na kanwie wymienionych przepisów, podstawami naliczania dotacji na jednego ucznia. Żaden z wymienionych powyżej przepisów ustawy o systemie oświaty nie daje uprawnień Radzie Gminy do odmiennego regulowania podstawy naliczania dotacji na jednego ucznia aniżeli określają to wymienione

przepisy ustawy. W przypadku, o którym mowa art. 80 ust. 2, art. 80 ust. 3 ustawy, kwota dotacji na jednego ucznia jest równa kwocie wydatków bieżących przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach i szkołach prowadzonych przez Gminę Gołuchów z uwzględnieniem pomniejszenia, w przypadku przedszkoli o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie (stanowiące dochody budżetu gminy), a w przypadku szkół pomniejszenia o kwotę dotacji celowych przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3 ustawy. Natomiast w sytuacji o której mowa w art. 80 ust. 2b ustawy - przepis wskazuje minimalny pułap dotacji dla innych form wychowania przedszkolnego i odnosi się do wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę (nie niższej niż 50%), pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Wypełniając ten obowiązek, Rada Gminy w postanowieniu § 4 ust. 3 uchwały określiła, iż dotacja dla organu prowadzącego inne formy wychowania przedszkolnego równa będzie 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Gołuchów.

W sytuacji określonej w art. 80 ust. 2c ustawy (podmioty, które prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka), Rada Gminy określiła, iż dotacja na jednego ucznia przysługiwać będzie w wysokości równej kwocie przewidzianej na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

Zatem regulowanie w § 5 ust. 4 innych zasad obliczania dotacji na jednego ucznia aniżeli wynika z treści przepisów ustawy o systemie oświaty i uregulowań Rady w tym zakresie we wcześniejszych jednostkach redakcyjnych przedmiotowej uchwały nie znajduje uzasadnienia.

Odnosząc się w omawianym kontekście do postanowień uchwały Rady zamieszczonych § 4 ust. 1 dotyczących podstawy naliczenia dotacji określonych następująco: *Publiczne szkoły podstawowe prowadzone przez organy prowadzące inne niż Gmina Gołuchów, otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Gołuchów dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Gołuchów, nie niższej jednak, niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołuchów*, wskazać należy także, iż podstawa dotacji winna być pomniejszona o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Powyższe wynika z przepisu art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Dotacje, o których mowa w art. 22ae ust. 3 ustawy dotyczą dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie sfinansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych. Zasady udzielania dotacji celowej na zadania z zakresu administracji rządowej regulują przepisy art. 22ae ustawy o systemie oświaty i oczywistym jest, że nie są one objęte regulacją dotyczącą trybu udzielania dotacji podmiotowych na podstawie przepisu art. 80 ust. 4 ustawy.

Przepisy ustawy o systemie oświaty w sposób jasny określają zasady ustalania podstawy obliczenia dotacji - zatem brak jest podstaw do ustalania odmiennych reguł w tym zakresie. Kolegium wskazuje, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. K 19/97 OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

Nadto wskazać należy, 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 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl).

Dodatkowo uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. sygn. akt I SA/Op 37/09).

W § 5 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, co następuje: *W przypadku zmiany wysokości planowanych przez Gminę Gołuchów wydatków bieżących przewidzianych na utrzymanie ucznia w gminnych przedszkolach lub szkołach, zmianie ulegają również kwoty dotacji należnej tym szkołom, którym dotację ustala się według tych wydatków – poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych.*

Odnosząc się do zapisów § 5 ust. 3 uchwały, Kolegium Izby wskazuje, iż z przepisów art. 80 ustawy o systemie oświaty wynika, że analizowana dotacja jest dotacją roczną, którą zgodnie z art. 80 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:

- z początkiem roku, w oparciu o posiadane dane, ustalają dotację należną i przekazują ją w równych transzach co miesiąc,
- 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.

Regulacja obejmująca wyrażenie – *poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych* pozostaje w sprzeczności z zasadami naliczania, bowiem tak skonstruowane postanowienie powoduje, że dotacja dla podmiotów prowadzących szkoły, przedszkola i inne publiczne formy wychowania przedszkolnego byłaby zaniżona lub zawyżona w porównaniu do uregulowań zakreślonych przepisami art. 80 ust. 2, ust. 2b, ust. 2c, ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Wysokość dotacji na jednego ucznia winna zostać zweryfikowana począwszy od miesiąca, w którym nastąpiły zmiany w jednostce samorządu terytorialnego prowadzącej przedszkola, szkoły itp.

Pogląd ten podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 30 października 2014 roku, sygn. akt I SA/Po 211/14 cyt. *W ocenie Sądu, przy uwzględnieniu mechanizmu rozliczenia wynikającego z u.s.o., miarodajnym momentem dla określenia terminu zmiany kwoty dotacji jest moment określenia na nowo wysokości dotacji, w wyniku uwzględnienia zmian bieżących. Z analizowanego tu upoważnienia ustawowego nie wynika kompetencja dla rady gminy, do określania do kiedy ma nastąpić skutek finansowy zmiany wysokości dotacji dla poszczególnej placówki gminnej, i to niezależnie od tego, w którym momencie stosownej zmiany dotacji dokona organ dotujący.*

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność w § 5 ust. 3 uchwały postanowień o treści: - *poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych* jako naruszających w sposób istotny ww. przepisy prawa.

W § 6 uchwały uregulowano kwestie trybu rozliczania dotacji. W § 6 ust. 4 zamieszczone zostało postanowienie o treści: *W rozliczeniu należy uwzględnić wyłącznie kwoty na wydatki bieżące w rozumieniu art. 80 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, poniesione i dotyczące roku budżetowego, na który udzielona jest dotacja.*

Podobny zapis dotyczący sformułowania „wydatki bieżące” zamieszczony został w oświadczeniu (pkt 2) zał. nr 3 – Rozliczenie miesięczne dotacji pobranej i wykorzystanej z budżetu Gminy Gołuchów o treści: *dotacja otrzymana z budżetu Gminy Gołuchów została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, tj. wyłącznie na wydatki bieżące w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym polityki społecznej.*

Wyżej przytoczone postanowienia poprzez użycie wyrażenia: *wydatki bieżące* – pozostaje w sprzeczności z art. 80 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

Kolegium Izby podnosi, iż ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013 r. poz. 827), ustawodawca nadał nowe brzmienie art. 80 ust. 3d oraz art. 90 ust. 3d, w których określił przeznaczenie dotacji nie tylko na wydatki bieżące, lecz także m.in. na zakup środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych. Przepisy te obowiązują od 1 stycznia 2014 r. W związku z tym, cytowane powyżej zapisy zawarte w § 6 ust. 4 i załączniku nr 3 uchwały Rady częściowo powielają, a także pomijają i tym samym modyfikują regulacje wynikające z przepisów ustawowych. Tymczasem organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą

w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane. W utrwalonym orzecznictwie sądowo administracyjnym uznaje się, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikowanie i uzupełnianie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji.

Ponadto Kolegium Izby w ramach działalności informacyjno-szkoleniowej w zakresie objętym nadzorem i kontrolą, wskazuje na wejście w życie uchwały, które określone zostało następująco:

Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą od dnia 1 listopada 2015 roku. (§ 9 uchwały).

Analiza treści postanowienia § 9 uchwały wskazuje, że Rada Gminy Gołuchów ustaliła dwa terminy (daty) wejścia w życie tego aktu: pierwszy, który nakazuje stosować zapisy uchwały od dnia następującego po upływie 14 dni od publikacji w dzienniku urzędowym oraz drugi, zgodnie z którym stosowanie przepisów uchwały winno nastąpić od dnia 1 listopada 2015 roku.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2015 r. poz. 1484), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Analiza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych, prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Termin ten ma charakter terminu minimalnego, a gminny prawodawca ma możliwość ustalenia późniejszego terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Nie powinny być jednak ustalane dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym ukształtował się pogląd, że pojęcia „wejście w życie” i „moc obowiązująca” nie mają rozbieżnych zakresów. Pojęcia te są tożsame znaczeniowo i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 marca 2014 r. sygn. akt I SA/Go 51/14; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 1999 r. sygn. K 5/98).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiono jak w sentencji.

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