



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 stycznia 2016 r.

Poz. 686

UCHWAŁA NR 26/1517/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 29 grudnia 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 XIV/169/2015 Rady Miejskiej Leszna z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, w zakresie:

- w § 3 ust. 2 uchwały wyrażenie *W odniesieniu stawek dotacji, o których mowa w ust. 3, 5, 7, 9, 10, 12, 13 i 14,*
- w § 3 uchwały: ust. 3, ust. 5, ust. 7, ust. 9
- § 7 ust. 2 uchwały,

z powodu sprzeczności ww. regulacji z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 3 grudnia 2015 r. Rada Miejska Leszna - powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 80 ust. 4 i ust. 8a, art. 90 ust. 4 i ust. 8a ustawy o systemie oświaty – ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i osoby fizyczne oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, a także ustaliła wysokość dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe.

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 Miasta Leszna o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 29 grudnia 2015 roku.

Na posiedzeniu Kolegium Izby stawiała się Pani Cecylia Łuczak – radca prawny Urzędu Miasta Leszna, reprezentująca Jednostkę na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez II Zastępcę Prezydenta Miasta Leszna.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156) stanowią, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio: w ust. 2-3b art. 80, w ust. 1a-1c i 2-3b art. 90, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Z kolei przepisy art. 80 ust. 8a i art. 90 ust. 8a ustawy stanowią, że organ stanowiący określa wysokość dotacji dla szkół odpowiednio publicznych i niepublicznych, które prowadzą kwalifikacyjne kursy zawodowe.

Badana uchwała, zawiera regulacje przewidziane ww. przepisami prawa.

W rozdziale II uchwały określone zostały podstawy udzielania dotacji dla poszczególnych rodzajów jednostek oświatowych, z rozróżnieniem podstawy udzielania dotacji na uczniów niepełnosprawnych.

W ocenie Kolegium za niezgodne z prawem należy uznać zapisy § 3 ust. 3, 5, 7 i 9 uchwały, o treści:

3. Przedszkole publiczne otrzymuje na ucznia niepełnosprawnego dotację w kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto Leszno,

5. Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy otrzymuje na ucznia niepełnosprawnego dotację w kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto Leszno,

7. Przedszkola niepubliczne otrzymują dotację na ucznia niepełnosprawnego w kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto Leszno.,

9. Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy otrzymuje na ucznia niepełnosprawnego dotację w wysokości kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto Leszno.

Odnosząc się do powyższych regulacji Kolegium Izby stwierdza, co następuje.

Przyjęte przez Radę Miejską Leszno rozwiązanie w zakresie ustalenia wielkości dotacji na ucznia niepełnosprawnego dla poszczególnych podmiotów (o których mowa odpowiednio w art. 80 ust. 2, art. 80 ust. 2b, art. 90 ust. 2b, art. 90 ust. 2d) nie gwarantuje, zdaniem Kolegium, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego w każdym przypadku będzie co najmniej równa dotacji na ucznia pełnosprawnego. Może się bowiem zdarzyć, że wielkość dotacji na ucznia niepełnosprawnego, ustalona w oparciu o odpowiednik kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, będzie niższa niż wielkość dotacji dla pozostałych uczniów (nie niepełnosprawnych) ustalona w oparciu o wydatki bieżące przewidziane/ponoszone przez Miasto Leszno w prowadzonych przez nie przedszkolach. Ustawodawca, poprzez zawarcie w przepisach art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zwrotu *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 oraz w przepisach art. 80 ust. 2b, art. 90 ust. 2b i art. 90 ust. 2d ustawy zwrotu 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, użytego po wcześniejszym wskazaniu wielkości dotacji bądź minimalnego wskaźnika wielkości dotacji* (odnoszonych zawsze do wydatków bieżących na jednego ucznia w przedszkolu prowadzonym przez gminę), chciał zagwarantować dofinansowanie na ucznia niepełnosprawnego na poziomie przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej, w sytuacji gdyby wielkość dotacji ustalona w ustawie (przedszkola publiczne) lub przez organ stanowiący (w przypadku Miasta Leszno w odniesieniu do podmiotów prowadzących: wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy; niepubliczne przedszkola; wychowanie przedszkolne w niepublicznych formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy) była niższa niż ta, która została ustalona w subwencji.

Podobne stanowisko (w ostatnim czasie) znajduje odzwierciedlenie w doktrynie, rozstrzygnięciach organów nadzoru, a – co najważniejsze – w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I.SA/Po 1305/15).

Podnoszony przez pełnomocnika Miasta Leszna na posiedzeniu Kolegium argument, że podmioty uprawnione do otrzymywania dotacji na uczniów niepełnosprawnych zawsze (w omawianych wyżej przypadkach) będą otrzymywały dotację na poziomie korzystniejszym, a w przypadku gdy kwota wynikająca z subwencji będzie niższa to dojdzie wówczas do podjęcia stosownej uchwały, nie może być uznany za argument niwelujący wskazane nieprawidłowości. Ocenie podlega bowiem podjęta i przekazana organowi nadzoru uchwała (Nr XIV/169/2015). Przyjęte w uchwale rozwiązania muszą pozostawać w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa, a także mieć charakter uniwersalny, tzn. że ustalone reguły mają obowiązywać niezależnie od zmiany niektórych elementów uchwały (np. wskaźnika procentowego branego za podstawę obliczania dotacji). Należy też podkreślić, że organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencje prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność zapisów zawartych w: § 3 ust. 3 uchwały, jako sprzecznych z art. 80 ust. 2, a w konsekwencji z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty; § 3 ust. 5 uchwały, jako sprzecznych z art. 80 ust. 2b, a w konsekwencji z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty; § 3 ust. 7 uchwały, jako sprzecznych z art. 90 ust. 2b, a w konsekwencji z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty; § 3 ust. 9 uchwały, jako sprzecznych z art. 90 ust. 2d, a w konsekwencji z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Z uwagi na stwierdzenie nieważności ww. zapisów uchwały, Kolegium Izby - mając na celu zachowania spójności uchwały - stwierdziło także nieważność wyrażenia *W odniesieniu stawek dotacji, o których mowa w ust. 3, 5, 7, 9, 10, 12, 13 i 14 zawartego w § 3 ust. 2 uchwały. W § 3 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, co następuje W odniesieniu stawek dotacji, o których mowa w ust. 3, 5, 7, 9, 10, 12, 13 i 14 do czasu uzyskania informacji o ostatecznych kwotach części subwencji ogólnej przekazanej Miastu Leszno i podania stawek przewidzianych na jednego ucznia lub wychowanka dotacje są wypłacane według stawek z poprzedniego roku budżetowego.* Stwierdzenie nieważności wyrażenia *W odniesieniu stawek dotacji, o których mowa w ust. 3, 5, 7, 9, 10, 12, 13 i 14* pozwoli na zastosowanie przewidzianego § 3 ust. 2 i dozwolonego, zdaniem Kolegium, sposobu postępowania przy przekazywaniu dotacji przed uzyskaniem przez Miasto Leszno informacji o ostatecznych kwotach subwencji, w sytuacji gdy stawka dotacji ustalana jest (i to zarówno w przepisach ustawy, jak i w przepisach uchwały) w oparciu o wysokość subwencji.

W § 7 ust. 2 badanej uchwały Rada określiła zawartość protokołu kontroli, stanowiąc co następuje:

2. *Protokół kontroli zawiera:*

- 1) *pełną nazwę i adres kontrolowanego, nazwę i adres jego organu prowadzącego oraz imię i nazwisko osoby lub osób upoważnionych do reprezentowania kontrolowanego;*
- 2) *datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli;*
- 3) *imiona i nazwiska kontrolujących;*
- 4) *określenie podmiotu kontroli i okres objęty kontrolą;*
- 5) *opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem zakresu i skutków tych nieprawidłowości;*
- 6) *wymienienie załączników do protokołu;*
- 7) *informacje o prawie zgłoszenia przez kontrolowanego zastrzeżeń i składania wyjaśnień do protokołu;*
- 8) *datę i miejsce podpisania protokołu.*

W ocenie Kolegium Izby regulacje dotyczące zawartości protokołu kontroli nie mieszczą się w pojęciach „tryb” i „zakres” kontroli. W literaturze wskazuje się, że „tryb kontroli” należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie w/w norm ustawy (czyli norm o charakterze technicznym) poprzez precyzyjne określenie w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola. Natomiast „zakres kontroli” to wg literatury „wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012).

Zatem stanowienie w zakresie odnoszącym się do zawartości protokołu kontroli nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych radzie gminy w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności postanowień § 7 ust. 2 badanej uchwały.

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

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska