



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 stycznia 2016 r.

Poz. 868

UCHWAŁA NR 1/57/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 13 stycznia 2016 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1, art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 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 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

I. Stwierdza nieważność uchwały Nr XIII/74/2015 Rady Gminy Jaraczewo z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół i przedszkoli, prowadzonych przez osoby prawne inne niż Gmina Jaraczewo lub osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania w części obejmującej:

- § 2 ust. 3

- w § 6 ust. 1 wyrażenie w brzmieniu: *począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych,*

jako podjętej z istotnym naruszeniem prawa wskazanym w treści uzasadnienia.

II. Stwierdza, że uchwała Nr XIII/74/2015 Rady Gminy Jaraczewo z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół i przedszkoli, prowadzonych przez osoby prawne inne niż Gmina Jaraczewo lub osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania w części obejmującej zał. Nr 4 - Rozliczenie otrzymanych dotacji, podjęta została z naruszeniem prawa wskazanym w treści uzasadnienia.

III. Uznaje, że naruszenie prawa w pkt II ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 22 grudnia 2015 r. Rada Gminy Jaraczewo, powołując się na przepisy art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystania dla publicznych przedszkoli, innych publicznych form wychowania przedszkolnego, szkół i gimnazjów, prowadzonych przez osoby prawne inne niż Gmina Jaraczewo lub osoby fizyczne.

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 w/w uchwały, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 13 stycznia 2016 roku.

Rozpoznając sprawę w dniu 13 stycznia 2016 r. 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 2015 r. poz. 2156, 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 wykorzystania, 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 w/w przepisów, Rada Gminy Jaraczewo podjęła uchwałę Nr XIII/74/2015, w której uregulowała tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dotacji dla:

- przedszkoli publicznych (art. 80 ust. 2),
- innych form wychowania przedszkolnego (art. 80 ust. 2b),
- szkół publicznych (art. 80 ust. 3).

W § 2 ust. 1, Rada określiła podstawę dotacji dla przedszkoli publicznych w sposób następujący: *Przedszkola publiczne, o których mowa w § 1 otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Jaraczewo, dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Jaraczewo, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy z zastrzeżeniem ust. 3.*

W ust. 2 § 2 Rada Gminy określiła podstawę dotacji dla innych form wychowania przedszkolnego.

Postanowienie § 2 ust. 3 uchwały Rady określone zostało następująco: *Dotacja na ucznia przedszkola publicznego i innej formy wychowania przedszkolnego nie może być niższa niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Jaraczewo.*

Postanowienie to pozostaje w sprzeczności z art. 80 ust. 2 i ust. 2b w związku z przepisami art. 80 ust. 4 z ustawy o systemie oświaty. W wyniku tak sformułowanych postanowień uchwały spowodowano, że dla przedszkoli publicznych oraz innej formy wychowania przedszkolnego ustalone zostały dwie podstawy naliczania dotacji: § 2 ust. 1 i ust. 3 uchwały w przypadku przedszkoli publicznych i § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwały w przypadku innej formy wychowania przedszkolnego. Zgodnie z regulacją art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty 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. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Natomiast zgodnie z art. 80 ust. 2b osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 50% wydatków bieżących przewidzianych 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. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na

prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

W przedmiotowej uchwale Rady Gminy natomiast nie określone zostały podstawy naliczania dotacji dla uczniów niepełnosprawnych. Podstawa dotacji na ucznia niepełnosprawnego zgodnie z postanowieniami art. 80 ust. 2 i ust. 2b ustawy o systemie oświaty, winna zapewnić co najmniej otrzymanie minimalnego pułapu dotacji, ale może także być od niego wyższa, o czym decyduje rada gminy w uchwale podejmowanej na podstawie art. 80 ust. 4 ustawy.

Mając na uwadze przytoczone powyżej przepisy art. 80 ust. 2, ust. 2b, w związku z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty Kolegium Izby stwierdziło nieważność wadliwego postanowienia § 2 ust. 3 uchwały.

W § 6 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż: *W przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących, o których mowa w § 2 ust. 1-2 i § 3 będących podstawą naliczania dotacji, ulegają również zmianie kwoty dotacji należnej podmiotom, którym dotacji udziela się wg tych wydatków począwszy od miesiąca, następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych.*

Odnosząc się do zapisów § 6 ust. 1 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 – *począwszy 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. 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 uchwały w części dotyczącej wyrażenia w § 6 ust. 1 w brzmieniu: *począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych*, jako naruszającego w sposób istotny w/w przepisy prawa.

W załączniku Nr 4 stanowiącym „Rozliczenie otrzymanych dotacji” w pkt 3 zamieszczono postanowienie o treści: *Weryfikacja liczby uczniów, otrzymane i należne dotacje w poszczególnych miesiącach: / w miesiącach wakacyjnych – lipiec i sierpień w kolumnach 2 i 3 należy wpisać liczbę uczniów z miesiąca czerwca danego roku/.*

Należy podkreślić, iż w przypadku przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego dla potrzeb rozliczenia dotacji podanie liczby uczniów w wysokości liczby uczniów z miesiąca czerwca danego roku może być nieadekwatne w stosunku do liczby uczniów/wychowanków faktycznie uczęszczających do placówek w wymienianych formach w miesiącach wakacyjnych. Zauważyć należy, iż placówki te nie są jak w przypadku szkół placówkami feryjnymi. W związku z czym liczba uczniów w miesiącach wakacyjnych tak jak w innych miesiącach roku będzie zmienna. Dlatego dla potrzeb wyliczenia jak i rozliczenia dotacji należy przyjmować aktualną liczbę uczniów z danego miesiąca. Taki sposób ustalenia liczby uczniów nie ma podstaw zarówno we wskazanych wyżej przepisach jak i innych postanowieniach ustawy o systemie

oświaty. Z przepisów art. 80 ust. 2, ust. 2b wynika, że publiczne przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego mogą otrzymywać dotacje z budżetu na każdego ucznia w odniesieniu do wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego prowadzonych przez gminę. Liczba uczniów w tych jednostkach, podobnie jak i plan wydatków bieżących, mogą w trakcie roku ulegać zmianie, dlatego też do obliczenia wysokości dotacji należnej na dany rok budżetowy jak i jej rozliczenia należy przyjmować aktualną liczbę uczniów.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Izby uznało, iż naruszenie prawa w tej części uchwały ma charakter nieistotny.

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 19.09.2008 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 (Wyrok z dnia 25 marca 2009 r. WSA w Opolu sygn. akt I SA/Op 37/09).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło 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