



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 stycznia 2016 r.

Poz. 872

UCHWAŁA NR 1/60/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 13 stycznia 2016 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, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIII/118/2015 Rady Miejskiej Krzywina z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego na terenie gminy Krzywiń oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji, w zakresie:

- wyrażen: „przedszkolach”, „i innych formach wychowania przedszkolnego” zawartych w § 3 ust. 2
- wyrażenia „-poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych” zawartego w § 3 ust. 5
- postanowień § 3 ust. 7 pkt 1 i pkt 2
- wyrażenia „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący” zawartego w § 4 ust. 1 i ust. 2,
- wyrażenia „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący” zawartego w § 4 ust. 3 i ust. 4,
- wyrażenia „danego rodzaju” zawartego w § 4 ust. 2
- wyrażenia „Wykaz uczniów będących mieszkańcami innych gmin:” oraz tabeli o treści:

Lp.	Nazwisko i imię ucznia	Adres zamieszkania
1.		
2.		

zawartych w załączniku Nr 1 do uchwały, z powodu naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 21 grudnia 2015 r. Rada Miejska Krzywina, powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o systemie oświaty, ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego na terenie gminy Krzywiń oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji.

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 13 stycznia 2016 roku.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl przepisów art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w 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 dla niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego na terenie gminy Krzywiń oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji.

Określając tryb udzielania dotacji (rozdział I uchwały) Rada w § 2 ustaliła, że dotacja udzielana jest na wniosek organu prowadzącego placówkę oświatową, który organ prowadzący składa w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Określono jakie dane winien zawierać wniosek, wśród których wymieniono m.in. dane odnośnie planowanej liczby uczniów. Następnie w § 3 ust. 1 uchwały postanowiono, że *Dotacja udzielana jest na każdego ucznia w niepublicznym przedszkolu, szkole i innej formie wychowania przedszkolnego, wykazywanego w informacji miesięcznej, składanej przez podmiot dotowany w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, wg stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca. Z kolei w § 3 ust. 2 uchwały zdecydowano, że W miesiącach wakacyjnych (lipiec i sierpień) w niepublicznych przedszkolach, szkołach i innych formach wychowania przedszkolnego dotacja udzielana jest na liczbę uczniów wykazaną w informacji miesięcznej w czerwcu.*

Odnosząc się do zapisów § 3 ust. 2 uchwały należy wskazać, że przyjęte tam założenie, iż ustalenie dotacji dla przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego w miesiącach lipiec i sierpień odbywać się będzie w oparciu o dane z miesiąca czerwca, nie jest właściwe. Dane te bowiem mogą być nieadekwatne w stosunku do liczby uczniów faktycznie uczęszczających do wymienionych jednostek oświatowych w miesiącach wakacyjnych. Zauważyć należy, iż przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego, w odróżnieniu od szkół, nie są „placówkami feryjnymi”. W związku z tym liczba uczniów w miesiącach wakacyjnych tak jak w innych miesiącach roku będzie zmienna. Dlatego dla potrzeb wyliczania jak i rozliczania dotacji należy przyjmować aktualną liczbę uczniów z danego miesiąca. Przyjęta przez Radę regulacja (w odniesieniu do przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego) nie ma oparcia w przepisach ustawy o systemie oświaty. Z odpowiednich przepisów art. 90 ustawy wynika, że niepubliczne 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 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 winno się przyjmować aktualną liczbę uczniów.

Mając powyższe na względzie Kolegium stwierdziło nieważność wyrażen: „przedszkolach”, „i innych formach wychowania przedszkolnego” zawartych w § 3 ust. 2 uchwały, jako sprzecznych z przepisami art. 90 ust. 1b, art. 90 ust. 2b, art. 90 ust. 1c, art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty.

W § 3 ust. 5 uchwały postanowiono, co następuje: *Dotacja, której wysokość jest uzależniona od ustalonych lub przewidzianych w budżecie gminy Krzywiń wydatków bieżących przypadających na jednego ucznia placówki, jest obliczana na podstawie kwot zaplanowanych w uchwale budżetowej przyjętej na dany rok budżetowy. W przypadku zmiany wydatków bieżących zaplanowanych w uchwale budżetowej na dany rok budżetowy ulega również zmianie kwota dotacji należnej podmiotom, którym dotacje ustala się według tych wydatków - poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych.*

Odnosząc się do treści art. 3 ust. 5 uchwały, Kolegium Izby wskazuje, że z przepisów art. 90 ustawy o systemie oświaty wynika, że analizowana dotacja jest dotacją roczną, którą zgodnie z 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:

- 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.

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.

Kolegium wskazuje także, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 30 października 2014 roku, sygn. akt I SA/Po 211/14 wyraził następujący pogląd w podobnej sprawie, 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 od 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 stwierdziło nieważność wyrażenia „-poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych” zawartego w § 3 ust. 5 uchwały, jako sprzecznego z ww. przepisami prawa.

W § 3 ust. 7 uchwały postanowiono, że *Dla obliczenia podstawy dotacji przyjmuje się następującą liczbę uczniów w przedszkolach i szkołach publicznych prowadzonych przez gminę Krzywiń: 1) w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia danego roku budżetowego – w oparciu o dane wykazane w Systemie Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku szkolnego dotyczącego ww. okresu, tj. roku kalendarzowego poprzedzającego rok udzielenia dotacji, 2) w okresie od 1 września do 31 grudnia danego roku budżetowego – w oparciu o dane wykazane w Systemie Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września roku szkolnego dotyczącego ww. okresu tj. roku kalendarzowego, w którym dotacja została udzielona.*

Regulacja ta w ocenie Kolegium nie znajduje uzasadnienia. Jak już wyżej wskazywano, w § 2 uchwały zawarto zapisy mówiące o tym, że dotacja udzielana jest na wniosek organu prowadzącego placówkę oświatową, składany w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, w którym podaje się dane odnośnie planowanej liczby uczniów. Następnie w § 3 ust. 1 uchwały postanowiono, że dotacja udzielana jest na każdego ucznia w niepublicznym przedszkolu, szkole i innej formie wychowania przedszkolnego, wykazywanego w informacji miesięcznej, składanej przez podmiot dotowany w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, wg stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca. Zatem w ww. jednostkach redakcyjnych uchwały zdecydowano w oparciu o jakie dokumenty będzie ustalona liczba uczniów brana pod uwagę przy obliczeniu podstawy dotacji.

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., sygn. akt II SA/Lu 485/08).

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło nieważność § 3 ust. 7 pkt 1 i pkt 2 uchwały.

W § 4 uchwały Rada wskazała podstawy obliczania dotacji m.in. dla: niepublicznych przedszkoli, spełniających wymagania określone w art. 90 ust. 1 b i 1d ustawy o systemie oświaty (ust. 1); niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty (ust. 2); niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, spełniających wymagania określone w art. 90 ust. 1c i 1d ustawy o systemie oświaty (ust. 3); niepublicznych innych form

wychowania przedszkolnego, niespełniających warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty (ust. 4). W ocenie Kolegium za niezgodne z prawem należy uznać wyrażenia o treści:

- „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący” zawarte w § 4 ust.1, ust. 2 uchwały;
- „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący” zawarte w § 4 ust. 3 i ust. 4.

Przyjęte przez Radę Miejską Krzywina rozwiązanie w zakresie ustalenia wielkości dotacji na ucznia niepełnosprawnego dla poszczególnych podmiotów (o których mowa odpowiednio w art. 90 ust. 1b, art. 90 ust. 2b, art. 90 ust. 1c, art. 90 ust. 2d ustawy) 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 Gminę w prowadzonych przez nie przedszkolach.

Ustawodawca, poprzez zawarcie w przepisach art. 90 ust. 1b, art. 90 ust. 2b, art. 90 ust. 1c, 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 lub przez organ stanowiący 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).

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność zapisów:

- „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący” zawartych w § 4 ust.1 i ust. 2 uchwały, jako sprzecznych odpowiednio z art. 90 ust. 1b, z art. 90 ust. 2b, a w konsekwencji z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty;
- „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący” zawartych w § 4 ust. 3 i ust. 4, jako sprzecznych odpowiednio z art. 90 ust. 1c, art. 90 ust. 2d, a w konsekwencji z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 4 ust. 2 uchwały postanowiono, że *Niepubliczne przedszkole, niespełniające warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, otrzymuje dotację na każdego ucznia w wysokości 95 % ustalonych w budżecie wydatków bieżących, ponoszonych na uczniów w przedszkolach publicznych danego rodzaju prowadzonych przez Gminę Krzywinię, w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszych o (...).*

Stosownie do przepisów art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty dotacja dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty ustalana jest w oparciu o ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach prowadzonych przez tą gminę.

Kolegium Izby wskazuje, że w ustawie o systemie oświaty nie występuje pojęcie „rodzaju” w odniesieniu do przedszkoli. Pojęcie to ustawodawca stosuje natomiast w przypadku szkół i placówek. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może modyfikować przepisów ustawowych. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02) wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności wyrażenia *danego rodzaju* zawartego w § 4 ust. 2 badanej uchwały.

W załączniku Nr 1 do uchwały pn. „Informacja o liczbie uczniów”, w części końcowej zamieszczono następujący zapis „Wykaz uczniów będących mieszkańcami innych gmin:”, pod którym zawarto tabelę o treści:

Lp.	Nazwisko i imię ucznia	Adres zamieszkania
1.		
2.		

Przepis art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty stanowi, że organy jednostek samorządu terytorialnego, o których w ust. 1a-3b art. 90, mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom z budżetów tych jednostek. W myśl przepisu art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty organy, o których mowa w ust. 3e, w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji przez szkoły, przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego i placówki mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych jednostek oświatowych. Zatem ustawowo dopuszczona możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek dotyczy jedynie sytuacji związanych z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji przez te podmioty. Składanie takich danych w informacji o liczbie uczniów nie mieści się w ramach prowadzonej kontroli. Stąd przetwarzanie danych osobowych poza prowadzoną kontrolą nie znajduje upoważnienia ustawowego w przepisach art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, jak również w przepisach innych ustaw. Stanowisko takie znajduje również potwierdzenie w wyroku WSA w Gdańsku o sygn. I SA/Gd 245/12 z dnia 15 maja 2012 r.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności ww. zapisów zawartych w załączniku Nr 1 do uchwały.

W § 9 uchwały postanowiono, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2016 roku.” Zatem Rada w § 9 uchwały ustaliła dwa terminy (daty) wejścia w życie aktu prawa miejscowego: pierwszy, który nakazuje stosować zapisy uchwały od dnia następującego po upływie 14 dni od publikacji w dzienniku urzędowym, drugi zgodnie z którym stosowanie przepisów uchwały winno nastąpić od dnia 1 stycznia 2016 r.

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 z dnia 5 marca 2014 r. sygn. akt I SA/Go 51/14; wyrok Trybunał Konstytucyjny z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt K 5/98).

Powyższe należy mieć na względzie w przyszłości przy podejmowaniu uchwał, będących aktami prawa miejscowego.

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