



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 stycznia 2016 r.

Poz. 876

UCHWAŁA NR 1/62/2016 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 XV/89/2015 Rady Miejskiej w Grodzisku Wielkopolskim z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych: przedszkoli, szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne i osoby fizyczne inne niż Gmina Grodzisk Wielkopolski oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części obejmującej postanowienia:

- w § 2 ust. 4 uchwały,
- § 4 uchwały,
- w § 5 ust. 1 pkt 1 wyrażenie w brzmieniu *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Grodzisk Wielkopolski,*
- w § 5 ust. 1 pkt 5 wyrażenie w brzmieniu *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Grodzisk Wielkopolski,*
- w § 5 ust. 1 pkt 6 wyrażenie w brzmieniu *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Grodzisk Wielkopolski,*
- w § 5 ust. 2 wyrażenie w brzmieniu *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Grodzisk Wielkopolski,*
- w § 5 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Grodzisk Wielkopolski,*
- w § 5 ust. 4 wyrażenie w brzmieniu *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Grodzisk Wielkopolski,*
- w § 7 ust. 4 uchwały,

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

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 28 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Grodzisku Wlkp., powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych: przedszkoli, szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne i osoby fizyczne inne niż Gmina Grodzisk Wielkopolski oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

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 13 stycznia 2016 roku.

Rozpoznając sprawę, 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 i 90 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. 1a-1c i 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 Miejska w Grodzisku Wlkp. podjęła uchwałę Nr XV/89/2015, w której uregulowała tryb udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych: przedszkoli, szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby prawne i osoby fizyczne inne niż Gmina Grodzisk Wielkopolski oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Uchwała reguluje także zasady, o których mowa wyżej w odniesieniu do ww. podmiotów, które prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka.

Z zapisu zawartego w § 2 ust. 4 uchwały wynika, iż *Osobie prawnej lub osobie fizycznej gmina może udzielić dotacji w roku budżetowym, którym rozpoczęto prowadzenie jednostki organizacyjnej pod warunkiem złożenia wniosku o dotację z dwumiesięcznym wyprzedzeniem*. Stosownie do przepisów:

- art. 80 ust. 2f ustawy o systemie oświaty *Na wniosek osoby prowadzącej odpowiednio publiczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę podstawową, ośrodek lub publiczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną, o których mowa w ust. 2c, 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.*
- art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty *Na wniosek osoby prowadzącej odpowiednio niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub niepubliczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną, a także placówkę, o których mowa w ust. 1a, 2a, 2b, 2d, 3 i 3a, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia dotacji może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu, o którym mowa w ust. 1a, 2a, 2b, 2d, 3 3a, lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego.*

O możliwości przedstawienia informacji o planowanej liczbie dzieci w terminie późniejszym, jak i o udzieleniu dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego decyduje więc organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego na wniosek osoby prowadzącej odpowiednio

przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię psychologiczno-pedagogiczną.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie są uprawnione do wprowadzania w tym zakresie regulacji. Organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać tylko w granicach kompetencji określonych przez prawo.

W ocenie Kolegium Izby zakres regulacji § 2 ust. 4 przedmiotowej uchwały stanowi ingerencję Rady Miejskiej w Grodzisku Wlkp. w wyłączną kompetencję Burmistrza Gminy Grodzisk Wlkp. Rada przekroczyła zakres swoich uprawnień i wkroczyła w sferę uprawnień Burmistrza, wyznaczoną przepisami art. 80 ust. 2f i art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty, jako organu upoważnionego do wyrażania zgody na przedstawienie informacji: *o planowanej liczbie dzieci w terminie późniejszym niż określony w ust. 2c lub odstąpienie od terminu, o którym mowa w ust. 1a, 2a, 2b, 2d, 3 3a, a także na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego.*

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 lutego 2007 r. (sygn. akt II OSK 1894/06, LEX nr 340021) wskazał, iż „Jeżeli sprawa należy do właściwości organu wykonawczego gminy, to bez podstawy prawnej rada gminy nie może wkroczyć w kompetencje innego organu (organu wykonawczego), gdyż stanowi to podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały, naruszającej kompetencje tego organu...”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 30 września 2010 r. (sygn. akt II SA/Op 348/10, LEX nr 754158) orzekł, iż „Jeżeli sprawa należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czyli organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu ani też modyfikować przepisu stanowiącego o jego uprawnieniach...”.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności postanowień § 2 ust. 4 badanej uchwały.

Postanowieniem § 4 badanej uchwały Rada zadecydowała, że *W przypadku zmiany w trakcie roku budżetowego, podstawy obliczania dotacji organ dotujący dokonuje raz na kwartał, weryfikacji kwoty dotacji należnej na ucznia.*

Kolegium Izby wskazuje, że z przepisów art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty wynika, że analizowana dotacja – jest dotacją roczną, którą zgodnie z ust. 3c art. 80 i art. 90 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 wstępnie uzyskane 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.

Odnosząc się do cytowanej regulacji Rady Miejskiej podkreślić należy, iż dla oceny jej zgodności z prawem znaczenie ma nie ustalenie terminu, począwszy od którego nastąpi wypłata dotacji oświatowej, tylko określenie terminu, w którym zdaniem organu dotującego nastąpi zmiana podstawy obliczenia w/w dotacji. Cytowany zapis uchwały Rady wskazuje bowiem, iż niezależnie od tego czy organ dotujący dokonywać będzie cyklicznej weryfikacji dotacji w trakcie roku, czy też dopiero pod koniec roku dokona ostatecznego ustalenia dotacji należnej, to dla ustalenia kwot dotacji, zmienioną podstawę (zwiększoną lub zmniejszoną) wynikającą ze zmiany wysokości wydatków bieżących, przewidzianych w budżecie na utrzymanie ucznia w gminnych przedszkolach, organ dotujący przyjmie nie od miesiąca, w którym zmiana nastąpiła tylko raz na kwartał roku budżetowego. W ocenie zaś organu nadzoru dotacja w zmienionej (zwiększonej lub zmniejszonej) wysokości będzie należna od miesiąca, w którym nastąpiła zmiana wysokości wydatków bieżących, ustalonych w budżecie Gminy Grodzisk Wlkp., przewidzianych na jednego ucznia w prowadzonych przez Gminę Grodzisk Wlkp. publicznych przedszkolach. W związku z powyższym zapis § 4 uchwały Rady Miejskiej w Grodzisku Wlkp. pozostaje w sprzeczności ze wskazanymi powyżej przepisami ustawy o systemie oświaty.

W postanowieniach § 5 ust. 1 pkt 1, 5 i 6, § 5 ust. 2, 3 i 4 Rada ustalając wysokość dotacji dla jednostek wymienionych ww. postanowieniach uchwały ustaliła, że *na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Grodzisk Wielkopolski.*

Przyjęte przez Gminę rozwiązanie w zakresie dotacji na ucznia niepełnosprawnego 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 ponoszone wydatki bieżące.

Ustawodawca poprzez zawarcie - w art. 80 ust. 2 i ust. 2b oraz w art. 90 ust. 1b, ust. 1c, ust. 2b i ust. 2d 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 gminę*, użytego po wcześniejszym wskazaniu minimalnego wskaźnika wielkości dotacji (odnoszonego do ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym), chciał zagwarantować dofinansowanie na ucznia niepełnosprawnego na poziomie przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej, w sytuacji gdyby wielkość dotacji ustalona 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 postanowiło o stwierdzeniu nieważności w § 5 ust. 1 pkt 1, 5 i 6, oraz w § 5 ust. 2, 3 i 4 wyrażeń określających, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego będzie przekazana w kwocie równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Grodzisk Wlkp.

Odnosząc się do przepisu § 7 ust. 4 uchwały stanowiącego, że osoby, o których mowa w ust. 2, mają prawo wstępu do siedziby organu prowadzącego jednostkę organizacyjną, której dotyczy kontrola (...), Kolegium Izby wskazuje, że brak jest przesłanek do przeprowadzania kontroli w siedzibie organu prowadzącego w świetle regulacji uchwalonej przez Radę Miejską w Grodzisku Wlkp. w § 7 ust. 5 uchwały, gdzie wskazuje się, że *W przypadku, gdy księgi finansowe znajdują się poza siedzibą jednostki organizacyjnej organ prowadzący zobowiązany jest zapewnić dostępność ksiąg finansowych i dowodów księgowych na czas kontroli, w siedzibie dotowanej jednostki*”.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że przepisy art. 80 ust. 3f oraz art. 90 ust. 3f u.s.o. nadają osobom upoważnionym do prowadzenia kontroli dodatkowe, wyraźnie wyartykułowane, uprawnienie do wejścia na teren kontrolowanej placówki oświatowej i wglądu w prowadzoną przez nią dokumentację. Zasadnie można przyjąć, że celem tej regulacji było zaakcentowanie prawa wejścia na teren placówki oświatowej, które – ze względu na zadania opiekuńcze szkoły - jest dla osób postronnych ograniczone.

Zdaniem Kolegium Izby, skoro ustawodawca w art. 80 ust. 3f oraz art. 90 ust. 3f u.s.o. przewidział kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji przez szkoły i placówki (a nie przez organy prowadzące), w tym prawo wstępu do szkół i placówek (a nie siedziby organu prowadzącego) oraz wglądu do prowadzonej przez szkoły i placówki (a nie organ prowadzący) dokumentacji tam wymienionej, w tym finansowej, to nie ma uzasadnienia prowadzenia tego rodzaju kontroli w innym miejscu niż kontrolowana szkoła lub placówka. Wskazane w powyższym przepisie prawo "wstępu" należy bowiem bezpośrednio powiązać z prawem "wglądu". Oznacza to, że prawo wstępu do danej szkoły ma umożliwić realizację prawa wglądu do dokumentacji prowadzonej przez tę szkołę. Zatem, prowadzenie kontroli o której mowa w art. 80 ust. 3f oraz art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty nie obejmuje prawa wstępu do siedziby organu prowadzącego jednostkę organizacyjną, gdyż kontrola w omawianym zakresie nie może być prowadzona w siedzibie organu.

Podobne stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide np. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2015 r., sygn. akt II GSK 2391/13).

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