



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 stycznia 2017 r.

Poz. 845

UCHWAŁA NR 1/26/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 10 stycznia 2017 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

postanowień uchwały nr XXIII/143/16 Rady Gminy Mieścisko z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji dla publicznych szkół podstawowych, publicznych przedszkoli i publicznych innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych na terenie Gminy Mieścisko przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego, w części dotyczącej § 4 ust. 4 w brzmieniu: „Publiczne szkoły podstawowe, publiczne przedszkola oraz publiczne inne formy wychowania przedszkolnego, które prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka – niezależnie od podstawowej kwoty dotacji na uczniów tych jednostek oświatowych – otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, dotację z budżetu Gminy Mieścisko w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Mieścisko.”, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 22 grudnia 2016 r., Rada Gminy Mieścisko, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.) ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji dla publicznych szkół podstawowych, publicznych przedszkoli i publicznych innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych na terenie Gminy Mieścisko przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) 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, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 10 stycznia 2017 r.

Rozpoznając sprawę, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego stosownie do art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty jest 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 rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” ustawy o systemie oświaty.

Wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych są przepisy art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przepis art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio w ust. 2-3b art. 80, 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.

Wykonując dyspozycje ww. przepisów w dniu 14 grudnia 2016 r. Rada Gminy Mieścisko podjęła uchwałę nr XXIII/143/16.

Rada Gminy Mieścisko postanowiła w § 4 ust. 4 uchwały, że „Publiczne szkoły podstawowe, publiczne przedszkola oraz publiczne inne formy wychowania przedszkolnego, które prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka – niezależnie od podstawowej kwoty dotacji na uczniów tych jednostek oświatowych – otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, dotację z budżetu Gminy Mieścisko w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Mieścisko.”.

Z art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty wynika, że „Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5, oraz poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które zgodnie z art. 71b ust. 2a prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, niezależnie od dotacji, o których mowa w ust. 2, 2aa, 2b, 2da, 2dc, 3, 3a, 3ab i 3ac, dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej odpowiednio dla gminy lub powiatu pod warunkiem że osoba prowadząca publiczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.”.

Korzystając z przysługującego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia określonego w art. 80 ust. 4 w zw. z art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty, Rada Gminy Mieścisko winna m.in. ustalić podstawę obliczania dotacji, czego w przedmiotowym przypadku nie uczyniła, gdyż użyte sformułowanie „nie niższej niż” faktycznie nie ustala podstawy obliczania dotacji, a jedynie stanowi powtórzenie zapisu ustawowego określającego minimalną wysokość tej dotacji.

W tego typu uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest jednoznacznie określić podstawę obliczania dotacji. Rada Gminy Mieścisko poprzez postanowienia § 4 ust. 4 uchwały nie wypełniła tego obowiązku, pozostawiając organowi wykonawczemu swobodę w decydowaniu o podstawie obliczania dotacji. Użycie w tym przypadku sformułowania „nie niższej niż” spowodowało, że nie została ustalona podstawa obliczania dotacji, a jedynie dolny próg tej podstawy.

Taka konstrukcja normy powoduje jej nieostrość i może prowadzić do sytuacji, w których beneficjent dotacji mógłby dochodzić jej w dowolnej wysokości, nie niższej jednakże niż dolna jej granica ustawowa.

Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Op 475/09, stwierdził, że „(...) ustawodawca regulując zasady udzielania dotacji, określił jedynie dolną granicę jej wysokości, używając zwrotu "nie mniej". To zatem do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, należy ostateczne określenie w ramach prawa miejscowego ostatecznej wysokości samej dotacji. Brak takiego stosownego zapisu w uchwale powodowałby sytuację, gdy beneficjent dotacji mógłby dochodzić jej w dowolnej wysokości, nie niższej jednakże niż dolna jej granica ustawowa. Ponieważ ustawodawca nie dookreślił jej górnej granicy, kwestia wysokości dotacji pozostawała by otwarta. Już sam ten fakt, przy braku stosownego zapisu w uchwale gminy, rodziłby zarzewie przyszłych

sporów, co do zakresu należnej ustawowo dotacji. W pewnym zatem stopniu, stosowny zapis o wysokości dotacji w samej uchwale, spełnia także funkcje ochroną dla samej jednostki samorządu terytorialnego, chroniąc ją przez wygórowanymi żądaniami ze strony jej beneficjentów.”.

Z kolei WSA w Warszawie w wyroku z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 1852/11, stwierdził, że „Sformułowanie "nie niższej" oznacza, że ustawa określa jedynie przesłanki ustalenia wysokości dotacji wskazując na kwotę minimalną, a nie sztywną. Jej ostateczne wskazanie leży w gestii organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i konkretyzacji w uchwale organu stanowiącego”.

Zatem, poprzez brak doprecyzowania podstawy obliczenia dotacji, w § 4 ust. 4 uchwały, Rada Gminy Mieścisko nieprawidłowo wykonała upoważnienie ustawowe wynikające z przepisu art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, poprzez brak konkretyzacji w uchwale podstaw obliczenia należnej dotacji.

Podkreślić należy, że normy prawa miejscowego zawarte w aktach prawa miejscowego są normami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i są adresowane do podmiotów stojących na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III SA 1170/01, OwSS nr 1/2002 poz. 23). Przepisy prawa miejscowego winny zatem zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem „luzu interpretacyjnego” (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/92).

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność wskazanego w sentencji zapisu uchwały – jako sprzecznego z art. 80 ust. 2c, a w konsekwencji z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W tak obowiązującym stanie faktycznym i prawnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu postanowiło jak w sentencji.

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

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