



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 marca 2017 r.

Poz. 1818

UCHWAŁA NR 4/373/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 22 lutego 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

uchwały nr XXV/266/17 Rady Miasta i Gminy Gołańcz z dnia 24 stycznia 2017 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów oraz innych form wychowania przedszkolnego, w następującym zakresie:

- 1) w § 6 w ust. 1, postanowienia o treści: *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz,;*
- 2) w § 6 w ust. 2, postanowienia o treści: *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz,;*
- 3) w § 6 w ust. 3, postanowienia o treści: *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz,;*
- 4) w § 6 w ust. 5, postanowienia o treści: *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz;*
- 5) w § 6 w ust. 7, postanowienia o treści: *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz;*
- 6) w § 6 w ust. 8, postanowienia o treści: *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz;*
- 7) w § 8 w ust. 5 postanowienia o treści: *stanowiącą załącznik nr 2 do uchwały;*
- 8) w § 13 ust. 3, postanowienia o treści: *, które zawiera:*
 - 1) imię i nazwisko osoby lub osób przeprowadzających kontrolę;
 - 2) nazwę kontrolowanej jednostki;
 - 3) program kontroli;
 - 4) przewidywany czas trwania kontroli;

5) *okres ważności upoważnienia;*

9) w załączniku nr 3 wyrażenia: *Termin składania rozliczenia: do 31 stycznia roku następnego po udzieleniu dotacji;*

10) w załączniku nr 3 w pkt 5 wyrazu: *bieżące,*

z powodu naruszenia przepisów ustawy o systemie oświaty wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 30 stycznia 2017 r., powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.), Rada Miasta i Gminy Gołańcz ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów oraz innych form wychowania przedszkolnego oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu 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 o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 22 lutego 2017 r.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Izby 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 jest, jak wynika z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 1a ustawy, a także szkół, 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.

W myśl przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty 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 ustawy, 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.

Przedmiotową uchwałą w Rozdziale 3 uregulowane zostały kwestie dotyczące podstawy obliczania dotacji:

- w § 6 ust. 1 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla niepublicznego przedszkola niebędącego przedszkolem specjalnym, spełniającego warunki określone w art. 90 ust. 1b ustawy, postanowiono, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz,
- w § 6 ust. 2 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla niepublicznej szkoły podstawowej, w której zorganizowano oddział przedszkolny, niebędącej szkołą podstawową specjalną, spełniającą warunki określone w art. 90 ust. 1ba ustawy, postanowiono, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz,
- w § 6 ust. 3 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, spełniającej warunki określone w art. 90 ust. 1c ustawy, postanowiono, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz,

- w § 6 ust. 5 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla niepublicznego przedszkola niebędącego przedszkolem specjalnym, niespełniającego warunków określonych w art. 90 ust. 1b ustawy, postanowiono, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz,
- w § 6 ust. 7 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla niepublicznej szkoły podstawowej, w której zorganizowano oddział przedszkolny, niebędącej szkołą podstawową specjalną, niespełniającą warunków określonych w art. 90 ust. 1ba ustawy, postanowiono, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz,
- w § 6 ust. 8 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, niespełniającej warunków określonych w art. 90 ust. 1c ustawy, postanowiono, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Gołańcz.

Kolegium Izby wskazuje, że ustawodawca poprzez zawarcie w przepisach art. 90 ust. 1b, 1ba, 1c, 2b, ust. 2d, ust. 2ea ustawy zwrotu „z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego (...) w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”, użytego po wcześniejszym wskazaniu minimalnego wskaźnika podstawy obliczenia dotacji, chciał zagwarantować dofinansowanie na ucznia niepełnosprawnego na poziomie przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej, w sytuacji gdyby wielkość dotacji ustalona przez organ była niższa niż ta, która została ustalona w subwencji na ucznia niepełnosprawnego (przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowej, w której zorganizowano oddział przedszkolny). Rada sprzecznie z ww. przepisami ustawy o systemie oświaty, ustaliła sposoby obliczania dotacji na ucznia niepełnosprawnego, które nie gwarantują dofinansowania takiego ucznia na poziomie ucznia pełnosprawnego, w sytuacji, gdy odpowiednik kwoty przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego w części oświatowej subwencji ogólnej będzie niższy niż wysokość dotacji na jednego ucznia ustalona w akcie prawa miejscowego, w oparciu o podstawową kwotę dotacji rozumieniu ustawy o systemie oświaty. Wyeliminowanie z treści uchwały wskazanych zapisów nie czyni w niej regulacji niekompletnych, bowiem sposób i okoliczności odmiennego wyliczania dotacji na ucznia niepełnosprawnego wynikają wprost z ustawy o systemie oświaty.

Stanowisko takie zostało potwierdzone wyrokiem z dnia 28 października 2015 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że *Rada Miejska [...] dokonała modyfikacji przepisu przy określeniu podstawy obliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego w sposób, który nie gwarantuje dofinansowania takiego ucznia na poziomie dotacji dla ucznia pełnosprawnego w sytuacji, gdy odpowiednik kwoty przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego w części oświatowej subwencji ogólnej będzie niższy niż wielkość dotacji na uczniów ustalona w oparciu o ponoszone wydatki bieżące.*

W Rozdziale 6 pt. „Tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji” w § 13 w ust. 3 zawierającym informację, że kontrola rozpoczyna się w chwili okazania upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, jednocześnie określono zawartość takiego upoważnienia poprzez postanowienie o treści: , które zawiera:

- 1) imię i nazwisko osoby lub osób przeprowadzających kontrolę;
- 2) nazwę kontrolowanej jednostki;
- 3) program kontroli;
- 4) przewidywany czas trwania kontroli;
- 5) okres ważności upoważnienia.

W ocenie Kolegium Izby, stanowienie przez Radę Miasta i Gminy w zakresie zawartości upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych radzie w przepisie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zakres uprawnień podmiotu kontrolującego, a tym samym pośrednio obowiązków podmiotu kontrolowanego został uregulowany przez ustawodawcę m.in.

w art. 90 ust. 3e-3g ustawy o systemie oświaty, gdzie określono, iż organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetu tych jednostek oraz osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół, placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania oraz mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych szkół i placówek.

W literaturze wskazuje się, że „tryb kontroli” należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie ww. norm ustawy, czyli norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określają, 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). Natomiast wg Słownika Języka Polskiego (wydanie PWN z 1989 roku) tryb – to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania.

W pkt 5 załącznika nr 3 dotyczącym rozliczenia pobrania i wykorzystania dotacji podano, że należy przedstawić *Zestawienie wydatków poniesionych na bieżącą działalność statutową szkoły (...)* oraz w Lp. 10 przewidziano miejsce do wpisania *innych wydatków bieżących*. Kolegium Izby wskazuje, iż w art. 90 ust. 3d ustawy ustawodawca określił przeznaczenie dotacji nie tylko na wydatki bieżące, ale również na zakup enumeratywnie wymienionych środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, tj. obejmujących:

- a) książki i inne zbiory biblioteczne,
- b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,
- c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,
- d) meble,
- e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do używania.

W ocenie Kolegium Izby ww. postanowienie zawarte w załączniku nr 3 przedmiotowej uchwały, odnoszące się do *wydatków bieżących*, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

Ponadto w § 10 ust. 1 treści merytorycznej uchwały postanowiono, że *Organ prowadzący, któremu udzielono dotację, sporządza roczne rozliczenie pobranej i wykorzystanej dotacji i przedstawia je Burmistrzowi Miasta i Gminy Golańcz, w terminie do 20 stycznia roku następnego po roku udzielenia dotacji.* Natomiast we wstępie załącznika nr 3 napisane jest, że *Termin składania rozliczenia do 31 stycznia roku następnego po udzieleniu dotacji.* Zacytowane postanowienie w załączniku nr 3 nie jest spójne z wyżej przywołanym postanowieniem treści merytorycznej uchwały.

Norma zawarta w § 8 ust. 5 przedmiotowej uchwały, odnosząca się do konieczności składania korekt została tak sformułowana, że każda korekta informacji sporządzona przez organ prowadzący jednostkę oświatową o faktycznej liczbie uczniów stanowić będzie załącznik nr 2 do uchwały. W rzeczonym postanowieniu zabrakło dookreślenia, że składa się korektę sporządzoną zgodnie ze wzorem informacji o liczbie uczniów, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały.

Należy 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. Przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tych przepisów.

Mając powyższe na względzie Kolegium stwierdziło nieważność ww. uchwały w zakresie wskazanym w sentencji niniejszej uchwały.

Dodatkowo w załączniku nr 1 „Wniosek na ... rok” w pkt 3 w główce tabeli, w której należy wpisać dane o liczbie uczniów zakreślone zostały dwa okresy, tj. *styczeń – sierpień* i *wrzesień – październik*. Kolegium

Izby wskazuje, że zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty, w tym art. 90 ust. 3c, dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego dla odpowiednich jednostek oświaty udzielane są na rok budżetowy, a więc przez dwanaście miesięcy do grudnia każdego roku. Zatem nieprawidłowo skrócony został drugi okres informacji o przewidywanej liczbie uczniów w kolumnie zatytułowanej w *okresie wrzesień-październik* tylko do października. Drugi okres powinien być ustalony na czas od września do grudnia.

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.

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