



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 marca 2017 r.

Poz. 1819

UCHWAŁA NR 4/374/2017 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 XXI/179/17 Rady Gminy Szydłowo z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, gimnazjum przedszkoli i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji, z powodu istotnego naruszenia przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.) wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 6 lutego 2017 r., powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty Rada Gminy Szydłowo ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli (w tytule uchwały tylko dla niepublicznych), szkół (bez określenia ich typu, tj. 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.

Według przepisu 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 przepisów art. 80 ust. 4 i 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 odpowiednio w ust. 2-3b (art. 80) i w ust. 1a-1c i 2-3b (art. 90) ustawy, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy

obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się znaleźć we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

W tytule oraz w postanowieniach ogólnych zawartych w § 1 rozpatrywanej uchwały Rady Gminy Szydłowo odniesiono się, że uchwała dotyczy ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania dla niepublicznych szkół, gimnazjum, przedszkoli i form wychowania przedszkolnego. Natomiast w podstawie prawnej zostały przywołane m.in. przepisy art. 80 ust. 4 (dotyczy publicznych jednostek oświatowych) i art. 90 ust. 4 (dotyczy niepublicznych jednostek oświatowych) ustawy o systemie oświaty.

W Rozdziale 2 przedmiotowej uchwały uregulowane zostały kwestie dotyczące podstaw obliczania dotacji zarówno dla publicznych jak i niepublicznych jednostek oświatowych.

W § 3 ust. 1 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez inne niż Gmina Szydłowo osoby prawne i fizyczne (bez dookreślenia „niebędących przedszkolami specjalnymi”), postanowiono, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości **równej** kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Szydłowo.

W § 3 ust. 3 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla publicznych innych formy wychowania przedszkolnego, 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 otrzymywanej przez Gminę Szydłowo.

W § 4 ust. 1 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli (bez dookreślenia „niebędących przedszkolami specjalnymi”), spełniających warunki określone tylko w art. 6 ust. 1 ustawy (pominięto pozostałe zasady 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 otrzymywanej przez Gminę Szydłowo.

W § 4 ust. 2 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli (bez dookreślenia, iż dotyczy przedszkoli „niebędących przedszkolami specjalnymi i niespełniających 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 otrzymywanej przez Gminę Szydłowo.

W § 4 ust. 4 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, spełniającej warunki określone tylko w art. 6 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy (pominięto pozostałe zasady 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 otrzymywanej przez Gminę Szydłowo.

W § 4 ust. 5 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego (bez dookreślenia „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 otrzymywanej przez Gminę Szydłowo.

Kolegium Izby wskazuje, że ustawodawca poprzez zawarcie w przepisach art. 80 ust. **2**, **2b**, 2da i art. 90 ust. **1b**, **1ba**, **1c**, **2b**, **2d**, 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 minimalnych wskaźników podstaw 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 podstawy obliczania dotacji na ucznia niepełnosprawnego, które nie gwarantują dofinansowania takiego ucznia na poziomie ucznia pełnosprawnego, w sytuacji, gdy odpowiednia kwota przewidziana na ucznia niepełnosprawnego w części

oświatowej subwencji ogólnej będzie niższa niż wysokość dotacji na jednego ucznia ustalona w akcie prawa miejscowego, w oparciu o podstawową kwotę dotacji w rozumieniu ustawy o systemie oświaty.

Stanowisko takie zostało potwierdzone wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że *Rada (...) 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.*

Poza tym ww. regulacje są niekompletne poprzez nieprecyzyjne określenie podmiotów dotowanych i warunków udzielania im dotacji. W istotny sposób naruszają przepisy art. 80 ust. 2 i 2b oraz art. 90 ust. 1b, 1c, 2b, 2d ustawy o systemie oświaty.

W § 3 ust. 4 ustalono podstawę obliczania dotacji generalnie dla publicznych szkół, bez bliższego określenia, jakich typów szkół dotyczy, a powinno być podstawowych ewentualnie i gimnazjów. Z art. 80 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 5 ustawy wynika, że z budżetu gminy udziela się dotacji szkołom podstawowym i gimnazjom, w których realizowany jest obowiązek szkolny, ponieważ ustawodawca przypisał do zadań własnych gminy zakładanie i prowadzenie m.in. szkół podstawowych oraz gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół artystycznych oraz szkół przy zakładach karnych, zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

W § 3 ust. 7 uchwały postanowiono, że publicznym placówkom, o których jest mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy, przysługuje na każdego wychowanka dotacja w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Szydłowo.

Kolegium wskazuje, że zakres podmiotowy stosowania ustawy o systemie oświaty zawarty jest w art. 2. W pkt 5 i 7 tegoż artykułu wymienione zostały: młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki oraz placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania. Z art. 80 ust. 3a ustawy wynika, że prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne placówki, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7, otrzymują na każdego wychowanka dotację z budżetu powiatu w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla placówek danego rodzaju, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7. Poza tym na podstawie art. 5 ust. 5a ustawy do zadań własnych powiatu ustawodawca przypisał zakładanie i prowadzenie m.in. publicznych placówek wymienionych w art. 2 pkt 3-5 i 7 ustawy, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym. Skoro udzielanie dotacji publicznym placówkom, o których jest mowa w art. 2 pkt 5 i 7 zostało nałożone jako zadanie własne powiatu, to gmina nie ma podstawy prawnej, aby zawierać w przedmiotowej uchwale regulacje dotyczące podstawy obliczania dotacji dla publicznych placówek.

W § 3 ust. 8 nałożony został obowiązek ustalania corocznie w zarządzeniu Wójta Gminy Szydłowo wysokości podstawowych kwot dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia organom prowadzącym publiczne jednostki oświatowe wymienione w przedmiotowej uchwale, w tym placówki oświatowe. Skoro, jak wyżej podniesiono, gmina nie ma podstawy prawnej, aby udzielać dotacji placówkom oświatowym (zadanie powiatu), to wyrażenie „i placówki oświatowe” nie może występować w postanowieniach uchwały.

W § 4 ust. 6 ustalono podstawę obliczania dotacji szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. Kolegium wskazuje, że w myśl przepisów art. 15 i 16 ustawy o systemie oświaty obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia gimnazjum, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18 roku życia. Po ukończeniu gimnazjum obowiązek nauki spełnia się m.in. przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej, względnie przez realizowanie, przygotowania zawodowego u pracodawcy.

Z powyższego wynika, że w postanowieniu § 4 ust. 6 uchwały należało ustalić, iż regulacja dotyczy niepublicznych szkół podstawowych i gimnazjów o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest tylko obowiązek szkolny.

W załączniku nr 3 dotyczącym rozliczenia wykorzystania otrzymanej dotacji w tabeli zatytułowanej *Wyszczególnienie wydatków finansowanych środkami z dotacji w okresie rozliczeniowym* w pkt 7 przewidziane zostało miejsce do wpisania pozostałych wydatków *niestanowiących wydatków inwestycyjnych*. Kolegium Izby wskazuje, że w art. 80 ust. 3d oraz w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty ustawodawca określił oprócz wydatków bieżących możliwych do dofinansowania środkami z dotacji także zakupy środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych enumeratywnie wyliczonych w pięciu punktach, w tym mebli, sprzętu rekreacyjnego i sportowego, których cena zakupu może nie pozwolić zaliczyć do wydatków bieżących, więc w postanowieniach uchwały i w załącznikach do niej nie powinno się stosować takich ograniczeń, jak w zacytowanym wyrażeniu *niestanowiących wydatków inwestycyjnych*, ani ograniczeń do wydatków bieżących.

W § 5 ust. 4 uchwały postanowiono, że warunku składania wniosku o dotacje w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji nie stosuje się do niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, wymienionych w § 3 ust. 2 i 4 uchwały wówczas, gdy dotacja została przyznana w drodze otwartego konkursu ofert. Kolegium zauważyło, że błędnie podano § 3, ponieważ uregulowania zawarte w przywołanym § 3 uchwały dotyczą tylko publicznych jednostek oświatowych.

Normą zawartą w § 6 uchwały organy prowadzące szkoły, o których jest mowa w § 3 i 4 uchwały zostały zobowiązane do składania informacji „o faktycznej liczbie uczniów”, a w załączniku nr 3 dotyczącym rozliczenia wykorzystania otrzymanej dotacji użyto wyrażenia „o rzeczywistej liczbie uczniów”, bez zdefiniowania, czy pojęcia te są tożsame. Kolegium wskazuje, że dla jednolitego rozumienia norm zawartych w przedmiotowej uchwale należało zastosować takie samo wyrażenie w obu zapisach uchwały.

W § 13 postanowiono o utracie mocy uchwały nr II/9/14 Rady Gminy Szydłowo z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez inny organ niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji. Kolegium wskazuje, że z art. 34 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 357) wynika, iż uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podjęte na podstawie art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, tj. ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, zachowywały moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym tą ustawą, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2015 r. Zatem uchwała wymieniona w § 13 przedmiotowej uchwały utraciła moc na podstawie przywołanego przepisu ustawy zmieniającej ustawę o systemie oświaty, więc Rada Gminy nie mogła stanowić o utracie jej mocy.

Kolegium wskazuje, 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. 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.

Mając powyższe na względzie Kolegium stwierdziło nieważność ww. uchwały w całości.

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