



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 marca 2017 r.

Poz. 1826

UCHWAŁA NR 4/396/2017 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 XVII/111/16 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Bojanowo przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i właściwych ministrów oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, z powodu naruszenia przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.), w części obejmującej postanowienia:

- w § 2 ust. 2,
- w § 2 ust. 5,
- w § 2 ust. 7,
- w § 2 ust. 9,
- w § 2 ust. 10.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 17 lutego 2017 r. (na wezwanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu) Rada Miejska w Bojanowie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku 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) ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Bojanowo przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i właściwych ministrów oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

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

Postanowieniem § 10 Uchwały Nr XXVII/186/17 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 31 stycznia 2017 r. Rada zdecydowała, że traci moc uchwała Nr XVII/111/16 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 23 marca 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego (...).

Uchwała Nr XXVII/186/17 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 31 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Bojanowo przez podmioty inne

niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrów oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego wg stanu na dzień badania uchwały tj. 22.02.2017 r., zatem nadal obowiązuje uchwała Nr XVII/111/16 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 23 marca 2016 r.

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 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” i rozdziale 8 „Szkoly i placowki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

Przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowią, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio: w ust. 2-3b art. 80, w ust. 1a 1c i 2-3b art. 90, 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 23 marca 2016 r., Rada Miejska w Bojanowie podjęła uchwałę nr XVII/111/16 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Bojanowo przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego i właściwych ministrów oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

W § 2 uchwały Rada postanowiła, że:

- ust. 2 „Osoby prowadzące wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego wymienionej w §1 ust.1 pkt 3 uchwały otrzymują na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu Gminy Bojanowo w wysokości nie niższej niż 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Bojanowo, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, które stanowią dochody Gminy Bojanowo (...)”.
- ust. 5 „Niepubliczne przedszkola wymienione w § 1 ust.1 pkt 4 uchwały otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Bojanowo dotację w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie Gminy Bojanowo wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Bojanowo w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, które stanowią dochody budżetu Gminy Bojanowo (...)”.
- ust. 7 „Osoby prowadzące wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego wymienionej w § 1 ust. 1 pkt 6 uchwały otrzymują na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu Gminy Bojanowo w wysokości nie niższej niż 40 % wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Bojanowo, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, które stanowią dochody budżetu Gminy Bojanowo (...)”.
- ust. 9 „Szkoly wymienione w §1 ust.1 pkt 5 uchwały, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu Gminy Bojanowo w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Bojanowo, pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę poda Burmistrzowi Bojanowa planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”.

- ust. 10 „*Niepubliczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, które zgodnie z art. 71b ust.2a ustawy o systemie oświaty, prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju ucznia otrzymują na każde dziecko objęte tym wspomaganie dotację z budżetu Gminy Bojanowo w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Bojanowo, pod warunkiem że osoba prowadząca przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę poda Burmistrzowi Bojanowa informację o planowanej liczbie dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”.*

Odnosząc się do cytowanych regulacji, na wstępie wskazać należy, że realizacja upoważnień ustawowych, wynikających z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinna prowadzić do podjęcia uchwały w granicach prawidłowo zrealizowanego upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Zasadę powyższą potwierdza art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego może zostać nieprawidłowo zrealizowane - poprzez jego rozszerzenie, o zakres w nim nie wymieniony, jak również poprzez zaniechanie pełnej realizacji zakresu udzielonego upoważnienia, co może skutkować dla adresatów aktu prawa miejscowego „niepewnością” w zakresie przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków.

W przypadkach wyżej wymienionych, ustawa o systemie oświaty nie określa wysokości (stawki) dotacji na każdego ucznia, lecz jedynie minimalny jej próg, stanowiąc m.in., że nie może być ona niższa:

- niż 50% dla publicznych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art.14a ust.7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,
- niż 75% dla niepublicznych przedszkoli,
- niż 40 % dla niepublicznych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,
- niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

Ostateczne ustalenie wysokości tych dotacji leży w gestii organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podlegając konkretyzacji w uchwale wydanej na podstawie przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Organ stanowiący powinien jednoznacznie określić wysokość dotacji przysługującej z budżetu gminy, o wartości nie niższej niż wynika to z przepisów ustawy o systemie oświaty. Tymczasem, używając w treści wymienionych powyżej przepisów określenia „w wysokości nie niższej niż” Rada Miejska w Bojanowie wskazała jedynie dolną granicę wysokości dotacji przysługującej na ucznia wskazanych placówek oświatowych.

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. WSA w Opolu w wyroku z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Op 475/09, stwierdził, że „(...) ustawodawca regulując zasady udzielania dotacji, zakreślił 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 żądaniem 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 wysokości dotacji, we wskazanych powyżej przepisach uchwały, Rada Miejska w Bojanowie nieprawidłowo wykonała upoważnienie ustawowe wynikające z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, poprzez brak konkretyzacji w uchwale wysokości 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).

Kolegium Izby wskazuje, że przepisy art. 90 ustawy o samorządzie gminnym nakładają na burmistrza (wójta, prezydenta) obowiązek przekazania regionalnej izbie obrachunkowej uchwał rady gminy i zarządzeń burmistrza (wójta, prezydenta), objętych zakresem nadzoru izby, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (wydania).

Art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przedstawia w jakiego rodzaju sprawach podjęte uchwały i wydane zarządzenia organów gminy podlegają działalności nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych. Analiza tego przepisu pozwala stwierdzić, że do uchwał objętych nadzorem izb należą uchwały w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego (...).

Rada Miejska w Bojanowie badaną uchwałę podjęła w dniu 23 marca 2016 r. Uchwała została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (tj. organowi nadzoru) w dniu 17 lutego 2017 r. (na wezwanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu), czyli ze znacznym uchybieniem ustawowo określonego terminu.

Mając powyższe na względzie Kolegium przypomina o obowiązku przekazywania organowi nadzoru uchwał i zarządzeń organów gminy na zasadach określonych w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

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

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