



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 stycznia 2017 r.

Poz. 451

UCHWAŁA NR 25/1426/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 grudnia 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 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 XXIX/132/2016 Rady Gminy Siedlec z dnia 29 listopada 2016 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, w poniżej wskazanym zakresie:

- w postanowieniu § 1 oraz w tytule uchwały wyrażenia „*niepublicznych*”,
- w postanowieniu § 1 oraz w tytule uchwały wyrażenia „*gimnazjum*”,
- postanowień § 2 pkt 2-5 i pkt 11, § 3 ust. 1-4, § 4 ust. 7 i ust. 8 oraz § 8 ust. 5 uchwały,
- w postanowieniu § 4 ust. 1, ust. 3 oraz § 5 ust. 1, ust. 2, ust. 4 i ust. 5 uchwały wyrażenia „*z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego (...) w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Siedlec*”,
- w postanowieniach § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 i ust. 2, § 8 ust. 1 oraz § 9 ust. 3 i ust. 5 uchwały wyrażenia „*szkoła*” (w różnych formach odmiany),
- w postanowieniu § 10 ust. 1 uchwały wyrażenia „*Urzędu Gminy Siedlec oraz pracownicy Gminnego Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu*”,

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.).

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXIX/132/2016 z dnia 29 listopada 2016 r. (doreczoną tutejszej Izbie w dniu 2 grudnia 2016 r.) Rada Gminy Siedlec 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, ustaliła tryb 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.

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 o samorządzie gminnym, zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu

nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 28 grudnia 2016 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Jak wynika z brzmienia 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 stanowi art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy.

Wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych są przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powołanym w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały: „*organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, 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.*”

Rada w oparciu o dyspozycję wynikającą z powyższych przepisów podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla 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.

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji. Oznacza to, konieczność formułowania aktów prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego i tym samym w treści uchwały Rady nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. K 19/97 OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262). Reguła ta wynika wprost z art. 94 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło, co następuje:

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przywołano przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Przepisy art. 80 ustawy o systemie oświaty regulują zasady udzielania dotacji dla publicznych placówek oświatowych natomiast przepisy art. 90 tejże ustawy regulują zasady udzielania dotacji dla niepublicznych placówek oświatowych. Jednakże zarówno w tytule uchwały jak i w postanowieniu uchwały (§ 1) wskazano, że uchwała dotyczy dotacji tylko dla „niepublicznych” placówek oświatowych pomimo, że dalsze postanowienia uchwały dotyczą zarówno publicznych jak i niepublicznych placówek oświatowych.

Wobec powyższego Kolegium stwierdza nieważność wyrażenia „niepublicznych” zarówno w tytule uchwały jak i w postanowieniu § 1 uchwały.

Ponadto w tytule uchwały jak i w postanowieniu uchwały (§ 1) wskazano, że uchwała dotyczy dotacji dla „szkół” i „gimnazjum”. Jednakże w § 2 pkt 4 uchwały postanowiono, że przez „szkołę” rozumie się „szkołę podstawową i gimnazjum”, co jest zgodne z przepisem art. 9 ust. 1 ustawy o systemie oświaty (szkoły obejmują sześcioletnie szkoły podstawowe i trzyletnie gimnazjum oraz szkoły ponadgimnazjalne). Użycie wyrażenia „gimnazjum” oprócz wyrażenia „szkoła” nie znajduje uzasadnienia, gdyż powiela już zakres objęty pojęciem „szkoła”.

Wobec powyższego Kolegium stwierdza nieważność wyrażenia „gimnazjum” zarówno w tytule uchwały jak i w postanowieniu § 1 uchwały.

Postanowieniem § 2 zdefiniowano pojęcia występujące w uchwale. Między innymi określono pojęcie „przedszkola” (pkt 2), „innych form wychowania przedszkolnego” (pkt 3), „szkoły” (pkt 4) i „placówki oświatowej” (pkt 5) wskazując, że dotyczy to „prowadzonych na terenie Gminy Siedlec przez inne niż Gmina Siedlec osoby prawne i fizyczne”. Jednakże używane w uchwale powyżej wskazane pojęcia dotyczą zarówno „innych niż Gmina Siedlec osób prawnych i fizycznych” jak i prowadzonych przez Gminę Siedlec

– definicje określone w § 2 uchwały nie są spójne z postanowieniami uchwały i częściowo stanowią modyfikację ustawowych definicji zawartych w ustawie o systemie oświaty (art. 3).

Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może modyfikować przepisów ustawowych. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02) wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Wobec powyższego Kolegium stwierdza nieważność postanowień § 2 pkt 2, pkt 3, pkt 4 i pkt 5 uchwały.

Zdefiniowano również pojęcie „kontrolujący” (pkt 11) wskazując, że „należy przez to rozumieć Gminny Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek Wydziału w Siedlcu”. Jednakże w § 10 ust. 1 uchwały postanowiono, że „kontrolę przeprowadzają pracownicy Urzędu Gminy Siedlec oraz pracownicy Gminnego Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu na podstawie imiennego upoważnienia Wójta Gminy Siedlec”.

Zgodnie z przepisem art. 80 ust. 3e oraz art. 90 ust. 3e „organy jednostek samorządu terytorialnego (...) mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, (...)”. Przepisem art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określono, że „organami gminy są: rada gminy i wójt”.

Ponadto przepis art. 249 ust. 4 ustawy o finansach publicznych stanowi, że „w planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego ujmuje się także: dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych, dotacje i środki przekazywane na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego, pozostałe dotacje (...)”.

W świetle powyższego Kolegium wskazuje, że przypisanie (pkt 11) uprawnień „kontrolującego” Gminnemu Zespołowi Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek Wydziału w Siedlcu stanowi naruszenie powyżej wskazanych przepisów prawa i stwierdza nieważność postanowienia § 2 pkt 11 uchwały oraz wyrażenia „Urzędu Gminy Siedlec oraz pracownicy Gminnego Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu” zawartego w § 10 ust. 1 uchwały.

W rozdziale 2 uchwały (Podstawa obliczenia dotacji) określono (§ 3 ust. 1-4 i § 4 ust. 8) podstawę obliczania miesięcznej stawki dotacji, zasady jej zmiany i wyrównywania.

Przepisy art. 78b – 78e ustawy o systemie oświaty szczegółowo określają sposób wyliczenia podstawowej kwoty dotacji, jej aktualizacji i zakresu publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej. W związku z tym brak jest podstawy prawnej do odmiennej regulacji w tym zakresie w uchwale przez Radę Gminy.

Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może modyfikować przepisów ustawowych i regulować w uchwale odmiennie niż zostało to uregulowane przez ustawodawcę w ustawie.

Wobec powyższego Kolegium stwierdza nieważność postanowień § 3 ust. 1-4 i § 4 ust. 8 uchwały.

W postanowieniu § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada określiła, że „*publicznym przedszkolom prowadzonym przez inne niż Gmina Siedlec osoby prawne i fizyczne przysługuje na każdego ucznia dotacja w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez Gminę Siedlec, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Siedlec*”.

Analogiczne unormowanie („z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego (...) w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Siedlec”) zawarto również w postanowieniach § 4 ust. 3 oraz § 5 ust. 1, 2, 4 i 5 uchwały.

Zauważyć należy, iż przyjęte przez Gminę rozwiązanie w ww. postanowieniach w zakresie dotacji na ucznia niepełnosprawnego nie gwarantuje, 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 podstawową kwotę dotacji. Ustawodawca poprzez zawarcie - w art. 80 i art. 90 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 jednostkę samorządu terytorialnego”, użytego po wcześniejszym wskazaniu minimalnego wskaźnika wielkości dotacji (odnoszonego do ustalonej podstawowej kwoty dotacji), 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.

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*”.

Wobec powyższego Kolegium stwierdza nieważność postanowień § 4 ust. 1 i 3 oraz § 5 ust. 1, 2, 4 i 5 uchwały obejmujących wyrażenie: „*z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego (...) w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Siedlec*”.

Postanowieniem § 4 ust. 7 uchwały określono, że „*publicznym placówkom, o których 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 Siedlec*”.

Jednakże przepis art. 80 ust. 3a stanowi, 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, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego wychowanka w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu*”.

Ustalając kwotę dotacji z budżetu Gminy Siedlec do placówek, których prowadzenie należy do kompetencji powiatu, Rada wykroczyła poza kompetencje wynikające z powołanych w podstawie prawnej uchwały przepisów prawa. Ponadto Rada ustaliła wysokość dotacji odmiennie niż to wynika z przepisu art. 80 ust. 3a ustawy o systemie oświaty.

Wobec powyższego Kolegium stwierdza nieważność postanowień § 4 ust. 7 uchwały.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w części uchwały dotyczącej „*trybu udzielania dotacji*” (Rozdział 3), „*trybu rozliczania dotacji i zakresu danych zawartych w rozliczeniu*” (Rozdział 4) oraz „*trybu i zakresu kontroli wykorzystania dotacji*” (Rozdział 5) w postanowieniach § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 i ust. 2, § 8 ust. 1 i ust. 5 oraz § 9 ust. 3 i ust. 5 wskazując organ prowadzący odnoszono się tylko do „*szkół*”. Natomiast zasady udzielania i rozliczania dotacji dotyczą również przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, gimnazjów oraz placówek oświatowych. Wprowadzenie „*ograniczenia*” tylko do jednego rodzaju placówek oświatowych mogłoby wskazywać na pominięcie pozostałych placówek przy określaniu trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu kontroli wykorzystania dotacji. Jednakże w pozostałych unormowaniach w tej części uchwały nie występują ograniczenia w tym zakresie i dotyczą wszystkich placówek.

Zważyć należy, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych. Normy zawarte w akcie prawa miejscowego winny być wewnętrznie spójne.

Kolegium Izby 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. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. 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 (por. wyrok WSA w Lublinie z 19 września 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl). Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące

i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Wobec powyższego Kolegium stwierdza nieważność wyrażenia „szkoła” (w różnych formach odmiany) w postanowieniach § 6 ust. 1, § 7 ust. 1 i ust. 2, § 8 ust. 1 oraz § 9 ust. 3 i ust. 5 uchwały oraz cały zapis § 8 ust. 5 uchwały ze względu na niemożliwość stwierdzenia nieważności w części, gdyż przepis ten stałby się nieczytelny.

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji. Oznacza to, konieczność formułowania aktów prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego i tym samym w treści uchwały Rady nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Reguła ta wynika wprost z art. 94 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyżej powołanym wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

Uwzględniając zasadę legalizmu, w myśl której organy administracji publicznej są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa, Kolegium Izby stwierdziło, iż wskazane wyżej i zakwestionowana przez Kolegium regulacje aktu prawa miejscowego istotnie naruszają obowiązujący porządek prawny i nie powinny pozostawać w obrocie prawnym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

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

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga 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