



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 marca 2017 r.

Poz. 2484

UCHWAŁA NR 6/490/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 marca 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 XXXIV/349/2017 Rady Miasta Gniezna z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Gniezna przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania, z powodu naruszenia 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:

- § 7,
- § 10.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 marca 2017 r. Rada Miasta Gniezna, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Gniezna przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz tryb i zakresu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 21 marca 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 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 22 lutego 2017 r., Rada Miasta Gniezna podjęła uchwałę nr XXXIV/349/2017 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Gniezna przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania.

W § 7 uchwały Rada postanowiła, że *Niepubliczne przedszkole, niespełniające warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy prowadzone przez wnioskodawcę otrzymuje na każdego ucznia z budżetu Miasta Gniezna dotację w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, ogłoszonej w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Gniezna z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.*

Ponadto, w § 10 uchwały Rada postanowiła, że *Podmioty, o których mowa w § 3 - 8 niniejszej uchwały, które zgodnie z art. 71b ust. 2a ustawy o systemie oświaty prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, niezależnie od dotacji, o których mowa w § 3 – 8 niniejszej uchwały dotację z budżetu Miasta Gniezna w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.*

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:

1. 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli (art. 90 ust. 2b u.s.o.),
2. kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego (art. 90 ust. 1a u.s.o.).

Ostateczne ustalenie wysokości ww. 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 Miasta Gniezna 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 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 przepisach § 7 oraz § 10 uchwały, Rada Miasta Gniezna nieprawidłowo wykonała upoważnienie ustawowe wynikające z art. 80 ust. 4 i art. 90 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).

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