

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 2012 r. poz. 1113, ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIII/117/2015 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Wyrzysk przyznawanych szkołom, przedszkolom i innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym na terenie gminy Wyrzysk przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczania dotacji, w części obejmującej:

- w § 4 ust. 1 pkt 3, 4, 5, 6,
- w § 8 ust. 2,
- w zał. nr 2 w pkt 2 wyraz „Aktualna”,

jako sprzecznych z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 04 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Wyrzysku, powołując się na przepisy ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz zakres i tryb kontroli prawidłowości ich wykorzystania dla niepublicznych szkół i przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła

przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 29 grudnia 2015 roku.

W obradach Kolegium uczestniczyła p. Magdalena Łusiak radca prawny reprezentująca Gminę na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Burmistrza Wyrzyska.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl przepisów 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, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich 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 § 4 ust. 1 uchwały uregulowano kwestie podstawy obliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół podstawowych, przy czym w pkt. 3-6 podstawa nie została określona poprzez uregulowania o niżej podanej treści:

- a) w pkt 3 – dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, ponieważ ustalone zostało, że „przysługuje na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Wyrzysk;” co jest sprzecznie z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty;
- b) w pkt 4 – dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy, albowiem ustalono, że „przysługuje na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej Gminy Wyrzysk (zbędnie wpisano wyraz: „danej” skoro dotyczy Gminy Wyrzysk) wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez Gminę Wyrzysk w przeliczeniu na jednego ucznia (...)” odpowiednio pomniejszonych, co jest sprzecznie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty;
- c) w pkt 5 – dla osób prowadzących wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy, nie spełniających warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1c ustawy, ponieważ „otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu Gminy w wysokości nie niższej niż 40 % wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę,” odpowiednio pomniejszone, co jest sprzecznie z art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty;

d) w pkt 6 – dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w art. 90 ust. 2a ustawy, gdyż ustalono, że „przysługuje na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50 % obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w wysokości nie mniejszej niż 50 % ustalonych w budżecie odpowiednio Gminy Wyrzysk wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia”, co jest sprzecznie z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Przedstawiciel Gminy, odnosząc się do przedstawionych przez referującego członka Kolegium naruszeń prawa w przedmiotowej uchwale, m.in. oświadczyła, że powodem zmiany w zapisach uchwały była Uchwała Nr 24/1219/2014 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 19 listopada 2014 roku, stanowiąca rozstrzygnięcie Kolegium do uchwały Nr XLVII/420/2014 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 30 października 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Wyrzysk przyznanych szkołom i przedszkolom prowadzonym na terenie Gminy Wyrzysk przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczania dotacji.

Kolegium wskazuje, że przywołane rozstrzygnięcie nadzorcze dotyczyło innej kwestii, a mianowicie oprócz zakwestionowanego podawania danych osobowych ucznia (zał. nr 3) odnosiło się do rodzaju wydatków, jakie należy uwzględniać przy obliczaniu dotacji, a nie do podstawy naliczania dotacji. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia, po zacytowaniu fragmentów dotyczących § 4 ust. 4 i 6 uchwały Rady Miejskiej, został napisany następujący wniosek, cyt.: „Rada zmodyfikowała przywołane ustawowe przepisy w ww. postanowieniach poprzez zaniechanie dookreślenia, że należy uwzględniać wydatki bieżące ponoszone oraz przez użycie wyrażenia „przewidzianych” zamiast „ustalonych” (planowanych) w budżecie wydatków bieżących. W ocenie Kolegium Izby, modyfikacja przywołanych powyżej regulacji ustawowych, stanowi tym samym ich naruszenie, które ma charakter nieistotny”.

Kolegium Izby wskazuje, iż mając na względzie treść art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty - który m.in. obliguje organ stanowiący do ustalenia w drodze uchwały podstawy obliczania dotacji dla podmiotów, o których mowa w art. 90 ust. 1a-1c i 2-3 ustawy - należy uznać, że ustawodawca używając w wyżej przywołanych ust. 2a, 2b, 2d i 3 artykułu 90 ustawy o systemie oświaty (odnoszącym się do dotacji dla niepublicznych: szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego) zwrotu „w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia (...)”, ustalił tylko dolną granicę podstawy obliczania dotacji. Tym samym organ stanowiący w stosownej uchwale obowiązany jest jednoznacznie określić podstawę obliczania dotacji. Rada Miejska w Wyrzysku nie wypełniła tego obowiązku, pozostawiając organowi

wykonawczemu swobodę w decydowaniu o podstawie obliczania dotacji. Użycie przez Radę w § 4 ust. 1 pkt 3-6 uchwały zwrotu „nie niższej niż” spowodowało, że nie została ustalona podstawa obliczania dotacji, a jedynie dolny próg tej podstawy. Regulacja zawarta w § 4 ust. 1 pkt 3-6 rozpatrywanej uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z przepisów art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Jak stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 24 października 2013r., sygn. akt I SA/GL 980/13 „Zasady udzielania dotacji, w tym ustalania jej wysokości określa sama ustawa o systemie oświaty, która (...) upoważniając organ stanowiący do określenia trybu udzielenia dotacji nie upoważniła organu stanowiącego do przekazania kompetencji do ustalenia wysokości dotacji organowi wykonawczemu. Rolą tego ostatniego jest bowiem wykonywanie, a nie stanowienie prawa miejscowego”.

W § 8 ust. 2 Rada szczegółowo określiła zawartość upoważnienia do przeprowadzenia kontroli stanowiąc, iż „Upoważnienie zawiera imię i nazwisko osoby upoważnionej do przeprowadzenia kontroli, określenie placówki dotowanej, w której zostanie przeprowadzona kontrola, termin przeprowadzenia kontroli, zakres kontroli oraz okres objęty kontrolą”.

W ocenie Kolegium Izby, nie ma podstawy prawnej do określania przez Radę zawartości upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, iż w badanej uchwale Rada Gminy posłużyła się wyrażeniami niespójnymi, mogącymi budzić wątpliwości interpretacyjne, tj. w § 5 ust. 1 i 4 uchwały Rada zobowiązała organ prowadzący placówkę dotowaną do składania informacji o „faktycznej liczbie uczniów (...)” wg wzoru stanowiącego zał. nr 2 do uchwały, natomiast w załączniku nr 2 mówi się o „aktualnej liczbie uczniów”. Przepis art. 90 (ust. 1a, ust. 1b, ust. 2a i ust. 2b) ustawy o systemie oświaty w sposób jednoznaczny wiąże wysokość udzielanej dotacji z liczbą dzieci poprzez sformułowanie „dotacje przysługują na każdego ucznia”. Zatem dookreślenie poprzez użycie wyrażen: „faktyczna”, „aktualna” liczba uczniów nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa.

W § 3 ust. 3 pkt 4 postanowiono, że wniosek o udzielenie dotacji powinien zawierać „4) numer i datę wpisu placówki do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego (powinno być Gminy Wyrzysk) obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek;”. W ust. 4 przywołany został załącznik nr 1 do uchwały, stanowiący wzór wniosku. Z treści wzoru wniosku wynika, że nie przewiduje miejsca do wpisania numeru i daty wpisu placówki do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zatem treść załącznika jest niespójna z treścią § 3 ust. 3 pkt 4 uchwały.

W § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały przy określaniu podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli postawiono warunek, że „jeżeli przedszkole spełnia warunki określone w art. 90 ust. 1c ustawy”. Art. 90 ust. 1 c ustawy o systemie oświaty podaje zasady ustalania podstawy naliczania i warunki udzielania dotacji dla niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego. Natomiast warunki udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych zostały określone w art. 90 ust. 1b ustawy. Wobec tego w § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały powinien być podany ust. 1b z art. 90 ustawy o systemie oświaty.

Na gruncie dokonanych ustaleń 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. 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 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl).

Mając powyższe na uwadze postanowiono, jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

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.

