

Uchwała Nr 9/40/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 21 lutego 2013 r.

w składzie

1. Beata Kaczmarek	7. Józefa Lucyna Michejda
2. Ewa Śpionek	8. Bogusław Wenus
3. Iwona Kopeczyńska	9. Grażyna Kos
4. Anna Kaźmierczak	10. Barbara Polowczyk
5. Paweł Jaśkiewicz	11. Paweł Dobrzyński
6. Agnieszka Kamyczek - Maszewska	12. Małgorzata Michałek

Po rozpoznaniu w dniu 21 lutego 2013 roku Uchwały Nr LV/1159/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2013 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom i placówkom niepublicznym oraz publicznym niezaliczanym do sektora finansów publicznych, funkcjonującym na terenie Miasta Łodzi, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 23 stycznia 2013 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. z 2001r. Dz. U. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

Kolegium uchwala, co następuje:

Stwierdza nieważność Uchwały Nr LV/1159/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2013 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom i placówkom niepublicznym oraz publicznym niezaliczanym do sektora finansów publicznych, funkcjonującym na terenie Miasta Łodzi, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, z powodu jej sprzeczności z art. 80 ust. 4, art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. z 2004r. Dz. U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zmianami).

U Z A S A D N I E N I E

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi wszczęło postępowanie nadzorcze w zakresie Uchwały Nr LV/1159/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2013 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom i placówkom niepublicznym oraz publicznym niezaliczanym do sektora finansów publicznych, funkcjonującym na terenie Miasta Łodzi, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania - zwanej dalej „Uchwałą”- zapraszając na posiedzenie w dniu 21 lutego 2013 roku przedstawicieli jednostki.

Na podstawie przedłożonej Uchwały oraz wyjaśnień składanych przez przedstawicieli Miasta Łodzi na posiedzeniu, Kolegium zważyło, co następuje:

Kompetencje Rady Miejskiej w Łodzi do stanowienia treści badanej Uchwały wynikają z przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. z 2004 r. Dz. U. Nr 256, poz. 2572 z późn. zmianami) - zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z powołanymi przepisami Rada winna uregulować w drodze uchwały tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania. W uchwale tej organ stanowiący określa również podstawę obliczania dotacji, zakres danych które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Ilekroć w dalszej części uzasadnienia jest mowa bez bliższego określenia o szkole należy przez to rozumieć także przedszkole (por. art. 3 pkt 1 ustawy).

W § 3 ust. 1 Uchwały zapisano, że warunkiem udzielenia dotacji podmiotom dotowanym, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 4-7 i 10-12 Uchwały - jest złożenie przez osobę prowadzącą podmiot dotowany wniosku obejmującego informację o planowanej liczbie uczniów lub wychowanków. Osoba prowadząca składa wniosek w Wydziale Edukacji Urzędu Miasta Łodzi nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Warunek ustalony w § 3 ust. 1 Uchwały został określony przez ustawodawcę w odniesieniu do szkół i placówek niepublicznych, o których mowa w art. 90 ust. 1a, 2a, 2b, 2d, 3, 3a ustawy. Obowiązek taki nałożony został również na osoby prowadzące publiczne przedszkola, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy, a także poradnie psychologiczno pedagogicznych, ale tylko takie, które zgodnie z art. 71b ust. 2 a ustawy prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (por. art. 80 ust. 2 c ustawy). W konsekwencji regulacja przyjęta w §3 Uchwały, jest wadliwa z tego powodu, że Rada nie wskazała warunku ustawowego udzielenia dotacji tj. obowiązku złożenia przez osoby prowadzące podmiot dotowany - o którym mowa w § 1 ust. 1 pkt 3 Uchwały- informacji o planowanej liczbie dzieci , które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji (por. art.80 ust. 2c ustawy), tym samym naruszyła uprawnienia wynikające z art. 80 ust. 4 ustawy.

W § 8 ust. 1 Uchwały postanowiono „W odniesieniu do szkół i placówek, dla których wysokość kwoty dotacji uzależniona jest od wysokości przewidzianych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia lub wychowanka w szkołach lub placówkach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Miasto, podstawą obliczania wysokości kwoty dotacji są wydatki bieżące ustalone w budżecie Miasta wg stanu na dzień 1 stycznia danego roku budżetowego”. Wskazano również, że postanowienie to, stosuje się odpowiednio dla szkół i placówek, o których mowa w § 1 ust. 3 Uchwały, zatem tych niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych dla których w przypadku braku na terenie Miasta szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji stanowią wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat. Z treści § 8 Uchwały oraz złożonych wyjaśnień przedstawicieli Miasta wynika, że regulacja ta odnosi się zarówno do podmiotów wskazanych w art. 80 jak i wymienionych w art. 90 ustawy. W przywołanych przepisach ustawowych przyjęto zasadę,

że wysokość dotacji dla podmiotów dotowanych uzależniona jest od wysokości wydatków bieżących przewidzianych (ustalonych), w budżecie jednostki samorządu terytorialnego por. art. 80 ust. 2, 2b , 3 i 3a oraz art. 90 ust. 2b, 2d, 3 ustawy, ponoszonych na jednego ucznia lub wychowanka. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju por. art. 90 ust. 3 ustawy. Z powołanych wyżej przepisów ustawy, nie wynika, że wielkość wydatków bieżących stanowiących podstawę naliczania dotacji ustala się według stanu na dzień 1 stycznia danego roku budżetowego, jak to uregulowano w § 8 badanej Uchwały. Przy powyższym Kolegium zauważa, że zarówno z przyjętego orzecznictwa jak również dodatkowo wyjaśnień Ministerstwa Edukacji Narodowej wynika, iż w podstawie naliczania dotacji dla szkół publicznych i niepublicznych powinny być uwzględniane wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie szkół lub placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie Kolegium zasady ustalone w art. 80 i 90 ustawy nie dają umocowanie Radzie do przyjęcia, że podstawę naliczenia dotacji stanowią wydatki bieżące w wysokości ustalonej wg stanu na początek roku budżetowego. Kolegium wskazuje, że wielkości wydatków ustalone w budżecie na początku roku ulegają zmianom. Zwiększenie lub zmniejszenie planu wydatków budżetu, w zakresie wydatków bieżących w szkołach lub placówkach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, wpływa na ustalenie podstawy dotacji. W ocenie Kolegium ustawodawca w sposób nie budzący wątpliwości wskazał, że w odniesieniu do szkół lub placówek , dla których wysokość dotacji uzależniona jest od wysokości wydatków bieżących przewidzianych w budżecie, ustalenie wysokości przekazywanej dotacji dokonywane być powinno na podstawie wielkości wydatków bieżących (aktualnych) w szkołach i placówkach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Z uwagi na powyższe, zdaniem Kolegium, regulacja §8 Uchwały wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego, nie znajduje bowiem podstawy w kompetencjach przyznanych Radzie w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy.

Nadto Kolegium wskazuje również na nieprecyzyjne i niespójne zapisy zawarte w §1 ust. 1 pkt 10 oraz § 6 ust. 3 i ust. 4 Uchwały odnoszące się do niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych (art. 90 ust.3 ustawy). W treści §1 ust. 1 pkt 10 Uchwały wskazano, że dotacje przysługują „niepublicznym szkołom o uprawnieniach szkół publicznych, z zastrzeżeniem pkt 11, w wysokości 50 % ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Miasto w przeliczeniu na jednego ucznia”. Natomiast z treści art. 90 ust. 3 ustawy wynika, że postanowienie to odnosić się winno do podmiotów niewymienionych w art. 90 ust. 2 a ustawy, zatem ustawodawca wyraźnie rozgraniczył te dwie grupy dotowanych jednostek, dla których stosuje się odmienne podstawy ustalania dotacji. Postanowienie §1 ust. 1 pkt 10 Uchwały, nie wskazuje w sposób wyraźny wyodrębnienia tych podmiotów, zatem w ocenie Kolegium jest nieprecyzyjne. Nadto w zdaniu drugim § 6 ust. 4 Uchwały znajdujemy odesłanie do postanowienia § 6 ust. 3 Uchwały. Z postanowienia tego wynika „ Do szkół wskazanych w § 1 ust. 1 pkt 10 w których zajęcia dydaktyczno- wychowawcze w klasach semestrach programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, ust. 3 stosuje się odpowiednio”- regulacja ta dotyczy podmiotów wymienionych w art. 90 ust. 3 ustawy - do których ma zastosowanie art. 90 ust. 3 i ustawy. Odesłanie to jest niespójne z uwagi na treść § 6 ust. 3 Uchwały, bowiem w tej regulacji wskazując podmioty z § 1 ust. 1 pkt 8 i 11 Uchwały przypisano dla nich dotację w wysokościach określonych odpowiednio w § 1 ust. 1 pkt 8 i 10-11 Uchwały. Z uwagi na wskazaną niespójność zapisów, odpowiednie stosowanie zasady zgodnie, z którą w przypadku szkół w których zajęcia dydaktyczno- wychowawcze w klasach semestrach programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu dotacja przysługuje również na każdego absolwenta szkoły w okresie od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ukończył szkołę, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę, w odniesieniu do podmiotów wskazanych w § 1 ust. 1 pkt 10 Uchwały, może rodzić trudności w zakresie

podstawy ustalania wysokości dotacji.

W odniesieniu do powyższego Kolegium stwierdza, że normy prawne winny być formułowane w sposób precyzyjny oraz spójny. Kolegium Izby podkreśla również, że podejmując uchwały stanowiące akt prawa miejscowego - do których zalicza się badana Uchwała - w oparciu o normę ustawową, Rada jest zobowiązana uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu, przy czym przepisy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i w świetle orzeczeń sądów administracyjnych nie można stosować dla nich wykładni rozszerzającej (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11.05.2011 r., sygn. akt II SA/Gd 244/11, wyrok WSA w Krakowie z dnia 20.04.2010 r. sygn. akt III SA/Kr 1/09).

Mając na względzie, wszystko co podniesiono powyżej, Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium

**Zastępca Prezesa RIO w Łodzi
Beata Kaczmarek**