



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 października 2016 r.

Poz. 6153

UCHWAŁA NR 19/1017/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 5 października 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIV/113/2015 Rady Miejskiej Gminy Kostrzyn z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Kostrzyn oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, w części obejmującej:

- w § 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6, ust. 2, 3 i 4 wyrażenie „z tym że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kostrzyn”, z powodu sprzeczności z przepisami art. 80 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 2 i 2b oraz art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 1b, 1c, 2b i 2d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.),
- postanowienia § 10 ust. 3 i 4 z powodu sprzeczności z przepisami art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XIV/113/2015, doręczoną tut. Izbie w dniu 14 września 2016 r., Rada Miejska Gminy Kostrzyn powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych szkół podstawowych i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Kostrzyn oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

W § 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 uchwały dla publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, niepublicznych przedszkoli i dla niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego określono podstawę obliczania dotacji w następujący sposób:

- „1) w odniesieniu do dotacji dla publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 80 ust. 2b ustawy – kwota równa 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Kostrzyn, pomniejszonych o stanowiące dochody budżetu gminy wpływy z opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i opłaty za wyżywienie, z tym że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kostrzyn.

- 5) w odniesieniu do dotacji dla niepublicznego przedszkola, o której mowa w art. 90 ust. 2b ustawy oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827) – kwota równa 75% ustalonych w budżecie Gminy Kostrzyn wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o stanowiące dochody budżetu gminy wpływy z opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i opłaty za wyżywienia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kostrzyn.
- 6) w odniesieniu do dotacji dla niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 90 ust. 2d ustawy oraz w art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013., poz. 827) – kwota równa 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Kostrzyn, pomniejszonych o stanowiące dochody budżetu gminy wpływy z opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i opłaty za wyżywienie, z tym że na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kostrzyn”.

W postanowieniu § 3 ust. 2, 3 i 4 uchwały ustalono, iż:

„2. Przedszkola publiczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Kostrzyn dotację określoną w art. 80 ust. 2 ustawy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kostrzyn.

3. Niepubliczne przedszkola określone w art. 90 ust. 1b ustawy otrzymują na jednego ucznia dotację w wysokości wskazanej w art. 90 ust. 1b ustawy, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kostrzyn.

4. Niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego określone w art. 90 ust. 1c ustawy otrzymują na jednego ucznia dotację w wysokości wskazanej w art. 90 ust. 1c ustawy, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Kostrzyn”.

W § 10 zawarto postanowienia następującej treści:

„1. Z przeprowadzonej kontroli kontroler sporządza protokół, którego jeden egzemplarz przekazuje osobie reprezentującej jednostkę kontrolowaną.

2. Jednostce kontrolowanej i organowi jej prowadzącemu przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole. Zastrzeżenia należy zgłosić kontrolerowi na piśmie w terminie 14 dni od dnia przedłożenia protokołu do podpisania.

3. W razie zgłoszenia zastrzeżeń z ust. 2, kontroler jest zobowiązany dokonać ich analizy, a w razie konieczności podjąć dodatkowe czynności kontrolne. W przypadku uznania zasadności zastrzeżeń, kontroler dokonuje zmiany lub uzupełnienia protokołu kontroli.

4. W razie nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części, kontroler przekazuje na piśmie swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia.”

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy Kostrzyn o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 5 października 2016 r.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

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 w ust. 2-3b art. 80 oraz 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 być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Obowiązkiem Gminy było zatem ustalenie kwoty dotacji przysługującej na każdego ucznia publicznego oraz niepublicznego przedszkola, publicznej i niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, z uwzględnieniem przepisów określających, iż:

- Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy (art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty),
- Dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji (art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty).
- Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1c, 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, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy (art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty),
- Przedszkola publiczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, 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. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy (art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty).

Podobne regulacje odnośnie wysokości dotacji na ucznia niepełnosprawnego zawarte są w art. 90 ust. 1b i 1c.

Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, wyrok WSA w Poznaniu z 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15), 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. Rada Miejska Gminy Kostrzyn, wprowadzając uregulowania w § 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6, ust. 2, 3 i 4 uchwały naruszyła przepisy art. 80 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 2 i 2b oraz art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 1b, 1c, 2b i 2d ustawy o systemie oświaty, dokonując modyfikacji ustawowych przepisów dotyczących 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 jednego ucznia ustalona w akcie prawa miejscowego, np. w oparciu o planowane i ponoszone wydatki bieżące.

Postanowienia uchwały zawarte w § 10 ust. 3 i 4 w ocenie Kolegium Izby wykraczają poza delegację ustawową określoną art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Wskazanie osoby upoważnionej do analizowania zastrzeżeń do protokołu kontroli, podjęcia dodatkowych czynności kontrolnych czy też określenie czynności podjętych przez kontrolera w przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń trudno zaliczyć do trybu kontroli rozumianego jako ustalenie zasad na jakich będzie się ona odbywać czy sposobu postępowania oraz zakresu kontroli rozumianego jako wskazanie jej granic, rozmiaru oraz elementów poddanych kontroli. Stanowienie o tym, kto ma analizować zastrzeżenia do protokołu kontroli oraz o dalszych czynnościach związanych z wniesionymi zastrzeżeniami nie należy do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy po systemie oświaty.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia § 3 ust. 1 pkt 1, 5 i 6, ust. 2, 3 i 4 oraz § 10 ust. 3 i 4 przedmiotowej uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego obarczone są istotną wadą prawną i nie powinny pozostawać w obrocie prawnym, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji uchwały.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że wyeliminowanie z treści uchwały kwestionowanych zapisów nie czyni z niej regulacji niekompletnej, bowiem sposób i okoliczności odmiennego wyliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego wynika wprost z ustawy.

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.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska