



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 18 kwietnia 2016 r.

Poz. 2888

### UCHWAŁA NR 6/436/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 23 marca 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 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

postanowień § 4 ust. 1 i 2 uchwały Nr XIV/94/2016 Rady Miejskiej Gminy Nekla z dnia 24 lutego 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych i publicznych przedszkoli prowadzonych przez osobę prawną lub fizyczną inną niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania oraz wykorzystania, w części obejmującej wyrażenie: „z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XIV/94/2016 z dnia 24 lutego 2016 r. (doręczoną tutejszej Izbie w dniu 1 marca 2016 r.) Rada Miejska Gminy Nekla powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.), podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych i publicznych przedszkoli prowadzonych przez osobę prawną lub fizyczną inną niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania oraz wykorzystania.

Regionalna Izba Obrachunkowa 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 roku o samorządzie gminnym, zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XIV/94/2016 z dnia 24 lutego 2016 r., wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 23 marca 2016 roku.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje.

Przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. 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 w/w przepisów, w dniu 24 lutego 2016 r. roku Rada Miejska Gminy Nekla podjęła uchwałę Nr XIV/94/2016 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych i publicznych przedszkoli prowadzonych przez osobę prawną lub fizyczną inną niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania oraz wykorzystania.

W postanowieniu § 4 badanej uchwały Rada Miejska określiła podstawy udzielania dotacji dla poszczególnych rodzajów jednostek oświatowych, z rozróżnieniem podstawy udzielania dotacji na uczniów niepełnosprawnych i tak:

- w ust. 1 uchwaliła iż: „Publiczne przedszkole otrzymuje dotację na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Nekla, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący.”
- w ust. 2 uchwaliła iż: „Niepubliczne przedszkole otrzymuje dotację na każdego ucznia w wysokości 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących, ponoszonych na uczniów w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Nekla, w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody z budżetu gminy, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący.”

Kolegium Izby wskazuje, że rada gminy, stanowiąc akty prawa miejscowego, związana jest granicami upoważnień zawartych w ustawach stanowiących podstawę działalności prawotwórczej tych organów. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Treść tego przepisu wskazuje, że podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest wyraźne upoważnienie zawarte w ustawie. Podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, 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 władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

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.

Na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty przedszkola publiczne, niewymienione w art. 79, 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 świetle art. 90 ust. 2b ustawy dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, 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 niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Mając na uwadze powyżej przytoczone przepisy, w ocenie Kolegium za niezgodne z prawem należy uznać w § 4 ust. 1 i 2 wyrażenie: „z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”.

Przyjęte przez Radę Miejską rozwiązanie w zakresie ustalenia wielkości dotacji na ucznia niepełnosprawnego dla poszczególnych podmiotów (o których mowa odpowiednio w art. 80 ust. 2 oraz art.

90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty) nie gwarantuje, zdaniem Kolegium, 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 wydatki bieżące przewidziane/ponoszone przez najbliższą gminę w prowadzonych przez nie przedszkolach.

Ustawodawca, poprzez zawarcie w przepisach art. 80 ust. 2 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” oraz w przepisie art. 90 ust. 2b ustawy 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 gminę”, użytego po wcześniejszym wskazaniu wielkości dotacji bądź minimalnego wskaźnika wielkości dotacji - odnoszących się zawsze do wydatków bieżących na jednego ucznia w przedszkolu prowadzonym przez gminę - 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.

Podobne stanowisko (w ostatnim czasie) znajduje odzwierciedlenie w doktrynie, rozstrzygnięciach organów nadzoru, a – co najważniejsze – w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1305/15).

Rada w badanej uchwale dokonała modyfikacji przepisu ustawowego. Modyfikacja polega na określeniu podstawy dotacji na ucznia niepełnosprawnego - w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność zawartych w § 4 ust. 1 i 2 wyrażen: „z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w kwocie równej kwocie przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący” – jako sprzecznego, odpowiednio z art. 80 ust. 2 ustawy, a w konsekwencji z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i art. 90 ust. 2b ustawy, a w konsekwencji z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska