



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 kwietnia 2016 r.

Poz. 2891

UCHWAŁA NR 6/439/2016 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 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXV/349/14 Rady Gminy Wierzbinek z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, w części obejmującej:

- w § 3 ust. 3 wyrażenie *a na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Wierzbinek,*
- w § 3 ust. 4 wyrażenie *a na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Wierzbinek,*
- w § 3 ust. 5 wyrażenie *z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Wierzbinek,*
- w § 5 ust. 3 w całości;
- w załączniku Nr 2 wyrażenie *Tygodniowa liczba godzin realizowanych przez niepubliczne przedszkole.....,*

z powodu sprzeczności z przepisami art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.)

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 3 marca 2016 roku, Rada Gminy Wierzbinek - powołując się na przepisy art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji. W § 3 ust. 3-5 uchwały dla niżej wymienionych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego określono kwoty dotacji w następujący sposób:

- 3) *Przedszkola niepubliczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Wierzbinek dotację w wysokości równej kwocie odpowiadającej 75% ustalonych w budżecie Gminy Wierzbinek wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Wierzbinek w przeliczeniu na jednego ucznia, a na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego*

niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Wierzbinek.

- 4) *Oddziały przedszkolne zorganizowane w niepublicznych szkołach podstawowych otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Wierzbinek dotację w wysokości równej kwocie odpowiadającej 75% ustalonych w budżecie Gminy Wierzbinek wydatków bieżących ponoszonych w oddziałach przedszkolnych zorganizowanych w szkołach prowadzonych przez Gminę Wierzbinek w przeliczeniu na jednego ucznia, a na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Wierzbinek.*
- 5) *Organy prowadzące niepubliczne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy, otrzymują na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego, z budżetu Gminy Wierzbinek, dotację w wysokości równej kwocie odpowiadającej 40% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez Gminę Wierzbinek, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Wierzbinek.*

Nadto w postanowieniu § 5 ust. 3 określono, iż *Niepubliczne przedszkola w informacji, o której mowa w ust. 1, podają liczbę godzin realizowanych tygodniowo oraz w załączniku Nr 2 do tej uchwały określającej wzór informacji o liczbie uczniów wymagano podania danych o treści Tygodniowa liczba godzin realizowanych przez niepubliczne przedszkole....*

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 Wierzbinek o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXXV/349/14 Rady Gminy Wierzbinek z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 23 marca 2016 roku.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa 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.

Obowiązkiem Gminy, wg stanu prawnego obowiązującego na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały, było ustalenie kwoty dotacji przysługującej na każdego ucznia z uwzględnieniem przepisów określających, iż:

- 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 zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty).
- Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których 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 40 % wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, 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 gminę - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. (art. 90 ust. 2d zdanie pierwsze ustawy o systemie oświaty).

Zatem obowiązkiem Rady Gminy przy ustalaniu trybu udzielania dotacji jest określenie konkretnej podstawy jej obliczenia, gdyż ustawodawca określił jedynie jej dolną granicę.

Organ podejmując uchwałę nie może ustalić odmiennych od zawartych w art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty zasad ustalania kwot dotacji.

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 Gminy Wierzbinek, wprowadzając uregulowania w § 3 ust. 3-5 uchwały, dokonała modyfikacji przepisów przy określeniu podstawy 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.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia § 3 ust. 3-5 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 czynią z niej regulacji niekompletnej, bowiem sposób i okoliczności odmiennego wyliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego wynika wprost z ustawy o systemie oświaty.

Kolegium Izby wskazuje również w treść postanowień § 3 ust. 3-5 uchwały nie uwzględnia, przy określaniu kwot dotacji dla przedszkoli na podstawie ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia pomniejszenia o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

W myśl art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. (Dz. U. z 2013 r. poz. 827) obowiązującej od dnia 1 września 2013 r. - do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały 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, 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. Od 1 września 2015 r. regulacje w zakresie ustalania kwot dotacji na uczniów przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, na podstawie wydatków bieżących, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, uwzględnione zostały w nowym brzmieniu przepisu art. 90 ust. 2b, 2d i 2e ustawy o systemie oświaty.

Co prawda dochody z opłat za korzystanie z wyżywienia dzieci w przedszkolach w Gminie Wierzbinek nie są dochodem budżetu, bowiem są gromadzone na wydzielonym rachunku bankowym na podstawie uchwały Nr XLIV/300/10 Rady Gminy Wierzbinek z dnia 26 października 2010 roku w sprawie określenia jednostek budżetowych gromadzących dochody na wydzielonym rachunku bankowym, źródeł tych dochodów i ich przeznaczenia oraz sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów gromadzonych na wydzielonym rachunku i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania. Dochodem budżetu są natomiast dochody z opłat za korzystanie z przedszkoli.

Kolegium Izby wskazuje, że uchwała w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania jest aktem prawa

miejscowego, a jej treść powinna zawierać przepisy uniwersalne, które będą miały zastosowanie również w przypadku, gdy uchwała Nr XLIV/300/10 z dnia 26 października 2010 roku zostanie uchylona.

Rada Gminy nie miała podstaw do żądania od niepublicznych przedszkoli w składanej comiesięcznej informacji liczbie uczniów również danych o liczbie godzin realizowanych tygodniowo. Pozyskanie tych danych nie ma żadnego związku z ustalaniem dotacji dla niepublicznych przedszkoli i ich rozliczaniem.

Kolegium oceniło, że Rada Gminy w powyższym zakresie wykroczyła poza delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i stwierdziła nieważność postanowienia § 5 ust. 3 przedmiotowej uchwały oraz części załącznika załączniku Nr 2 do tej uchwały w zakresie wyrażenia *Tygodniowa liczba godzin realizowanych przez niepubliczne przedszkole*

Kolegium Izby wskazuje również, że Wójt Gminy nie wypełnił obowiązku terminowego przekazania niniejszej uchwały do organu nadzoru. Stosownie do przepisu art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.) Wójt Gminy obowiązany jest do przedłożenia Regionalnej Izbie Obrachunkowej uchwał objętych zakresem nadzoru Izby w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwała Nr XXXV/349/14 Rady Gminy Wierzbinek z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, została doręczona do Izby w dniu 3 marca 2016 r., a zatem ze znacznym przekroczeniem ustawowego terminu.

Kolegium Izby wskazuje na obowiązek przestrzegania w przyszłości 7-dniowego terminu przekazywania uchwał organom nadzoru.

Nadto Kolegium Izby wskazuje, że przedmiotowa uchwała utraciła moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2015 roku na podstawie przepisu art. 34 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 357), który stanowi, iż uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podjęte na podstawie art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1 (ustawy o systemie oświaty), w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2015 r.

Należy również podnieść, że do dnia podjęcia niniejszej uchwały do tut. Izby nie wpłynęła uchwała podjęta przez Radę Gminy Wierzbinek, która od 2016 roku ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b art. 90, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

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.

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