



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 stycznia 2017 r.

Poz. 392

UCHWAŁA NR 25/1427/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 grudnia 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, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

postanowień uchwały Nr XVIII/174/16 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XII/108/16 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Pyzdry dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, z powodu istotnego naruszenia przepisów art. 80 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 2 oraz art. 78b ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XVIII/174/16 z dnia 7 grudnia 2016 r. (doręczoną tutejszej Izbie w dniu 16 grudnia 2016 r.) Rada Miejska w Pyzdrach powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały Nr XII/108/16 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Pyzdry dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Regionalna Izba Obrachunkowa 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 o samorządzie gminnym, zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XVIII/174/16 z dnia 7 grudnia 2016 r., wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 28 grudnia 2016 roku.

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu w dniu 28 grudnia 2016 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego stosownie do art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jest zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy. W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w Rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” i Rozdziale 8 „Szkoly i placowki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

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.

Zgodnie z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty: *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji o których mowa w ust. 2-3b oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności 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.*

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty: *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji o których mowa w ust. 1a, i 2a-3b oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności 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.*

Wykonując dyspozycje przepisu art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w dniu 18 lutego 2016 r. Rada Miejska w Pyzdrach podjęła uchwałę Nr XII/108/16 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Pyzdry dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Następnie uchwałą Nr XVIII/174/16 z dnia 7 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Pyzdrach dokonała zmiany uchwały Nr XII/108/16 z dnia 18 lutego 2016 r. poprzez nadanie nowego brzmienia postanowieniu § 2 ust. 1 o treści: *„Przedszkola otrzymują dotację na każde dziecko w wysokości 100% 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 kwocie nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej”*,

na następujące brzmienie:

„Przedszkola otrzymują dotację na każde dziecko w wysokości 100% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, pomniejszony o:

- 1) *zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,*
- 2) *zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,*
- 3) *sumę iloczynów odpowiednich kwot przewidzianych w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych w przedszkolach, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 71b ust. 3, wydane ze względu na odpowiednie rodzaje niepełnosprawności, oraz statystycznej liczby tych uczniów w tych przedszkolach,*
- 4) *zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na prowadzenie tych przedszkoli,*
- 5) *iloczyn kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju w przedszkolu, posiadające opinię o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, o której mowa w art. 71b ust. 3 i 3a, oraz statystycznej liczby tych dzieci w tych przedszkolach,*
- 6) *iloczyn kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolach, posiadającego orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o którym mowa w art. 71b ust. 3, oraz statystycznej liczby uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w tych przedszkolach,*
- 7) *zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące na programy, o których mowa w art. 90u, w tych przedszkolach - i podzielonych przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach, pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych w tych przedszkolach, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 71b ust. 3, wydane ze względu na odpowiednie rodzaje niepełnosprawności”.*

Z postanowienia § 4 uchwały wynika, że badana uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Kolegium Izby zauważa, że ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw nastąpiła nowelizacja ustawy o systemie oświaty i zgodnie z art. 33 ustawy nowelizującej, ustawa weszła w życie z dniem 1 września 2016 r., jednakże przepisy nowelizujące system dotowania jednostek publicznych, niepublicznych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego lub ministrów wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

W rozdziale 7 przepisami art. 78a do 78e ustawy ustawodawca kompleksowo uregulował zasady finansowania szkół i placówek oświatowych, które na mocy przepisu art. 89b ustawy o systemie oświaty mają także zastosowanie do dotacji udzielanych niepublicznym przedszkolom, niepublicznym innym formom wychowania przedszkolnego.

Stosownie do przepisu art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1.01.2017 r.) : „Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne przedszkola, niebędące przedszkolami specjalnymi, otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”.

Natomiast stosownie do postanowienia art. 78b ust.1 ustawy o systemie oświaty (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1.01.2017 r.) :

1. *Ilekcroć w niniejszym rozdziale jest mowa o podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, należy przez to rozumieć kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na prowadzenie przez gminę przedszkoli, z wyłączeniem przedszkoli specjalnych i przedszkoli, w których zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekraczają wartość 50% ich zaplanowanych wydatków bieżących, pomniejszych o:*

- 1) *zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,*
- 2) *zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,*
- 3) *sumę iloczynów odpowiednich kwot przewidzianych w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych w przedszkolach, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 71b ust. 3, wydane ze względu na odpowiednie rodzaje niepełnosprawności, oraz statystycznej liczby tych uczniów w tych przedszkolach,*
- 4) *zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na prowadzenie tych przedszkoli,*
- 5) *iloczyn kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w przedszkolu, posiadające opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, o której mowa w art. 71b ust. 3 i 3a, oraz statystycznej liczby tych dzieci w tych przedszkolach*
- 6) *iloczyn kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolach, posiadającego orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o którym mowa w art. 71b ust. 3, oraz statystycznej liczby uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w tych przedszkolach,*
- 7) *zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące na programy, o których mowa w art. 90u, w tych przedszkolach i podzielonych przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach, pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych w tych przedszkolach, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 71b ust. 3, wydane ze względu na odpowiednie rodzaje niepełnosprawności.*

Kolegium Izby wskazuje, że 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 w Pyzdrach, nadając nowe brzmienie postanowieniu § 2 ust. 1 uchwały, dokonała modyfikacji ustawowych przepisów przy określeniu podstawy obliczenia dotacji na ucznia przedszkola publicznego prowadzonego przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego.

Zatem, przyjęte przez Radę rozwiązanie w zakresie dotacji dla publicznych przedszkoli powoduje, że jednostki te otrzymywałyby dotacje w innej wysokości aniżeli określona przepisami ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od dnia 1.01.2017 r.

Mając powyższe na względzie Kolegium postanowiło stwierdzić nieważność postanowień uchwały Nr XVIII/174/16 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 7 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XII/108/16 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Pyzdry dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, z powodu istotnego naruszenia przepisów art. 80 ust. 4 w związku z art. 80 ust. 2 oraz art. 78b ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Ponadto Kolegium zauważa, iż w przypadku regulowania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy działające na terenie Gminy Pyzdry oraz trybu i zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, to z uwagi na wchodzące w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. zmienione przepisy ustawy o systemie oświaty konieczne będzie dokonanie zmiany uchwały Nr XII/108/16 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Pyzdry dla przedszkoli publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, względnie uregulowanie przedmiotowej kwestii w odrębnej uchwale, zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty, gdyż nie tylko postanowienie § 2 ust. 1 obowiązującej aktualnie uchwały Nr XII/108/16 Rady Miejskiej w Pyzdrach z dnia 18 lutego 2016 r. będzie niezgodne z obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. stanem prawnym, ale również przepisy ust. 2 i 3 zawarte w § 2 ww. uchwały, które stanowią iż:

„2. 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.

3. Na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w przedszkolu przysługuje dotacja w wysokości równej kwocie przewidzianej na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej”,

a stosownie do brzmienia od dnia 1.01.2017 r. przepisów ustawy o systemie oświaty, tj. art. 80 ust. 2 i ust. 2c:

- w przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, w którym zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie przekraczają wartości 50% jego zaplanowanych wydatków bieżących, niebędącego przedszkolem specjalnym, kwotę dotacji określa się w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gmin,

- prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5, oraz poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które zgodnie z art. 71b ust. 2a prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, niezależnie od dotacji, o których mowa w ust. 2, 2aa, 2b, 2da, 2dc, 3, 3a, 3ab i 3ac, dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej odpowiednio dla gminy lub powiatu, pod warunkiem że osoba prowadząca publiczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

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