

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 19 października 2016 r.

Liczba załączników .....  
Zadekretowano do załatwienia przez  
P. PRZEB. EN podpis

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 XXV/170/2016 Rady Miejskiej w Sompolnie z dnia 16 września 2016 r. w sprawie trybu udzielenia i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji w 2016 roku, w części dot.:

- w § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 wyrażenie: „danego rodzaju”;
- w § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 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”;
- w § 5 ust. 3 wyrażenie „Oborniki”;

z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu uchwały.

#### Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXV/170/2016 z dnia 16 września 2016 r. (doręczoną tutejszej Izbie w dniu 28 września 2016 r.) Rada Miejska w Sompolnie powołując się na przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielenia i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji 2016 roku.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym

w odniesieniu do uchwały Nr XXV/170/2016 z dnia 16 września 2016 r., wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 19 października 2016 r.

Rozpoznając sprawę na posiedzeniu w dniu 19 października 2016 r. 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm), 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 w/w przepisów w dniu 16 września 2016 r. Rada Miejska w Sompolnie podjęła uchwałę Nr XXV/170/2016 w sprawie trybu udzielenia i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji w 2016 roku.

W treści § 4 ust. 1 oraz w § 5 ust. 1 uchwały Rada uchwaliła, że publiczne oraz niepubliczne przedszkole, otrzymuje dotacje (...) „na ucznia niepełnosprawnego w kwocie

*równej kwocie przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”.*

Przyjęte przez Radę rozwiązanie w zakresie dotacji na ucznia niepełnosprawnego nie gwarantuje, zdaniem Kolegium Izby, 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 ponoszone wydatki bieżące.

Ustawodawca poprzez zawarcie - w art. 80 ust. 2 oraz art. 90 ust. 2b 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 gminę*, użytego po wcześniejszym wskazaniu minimalnego wskaźnika wielkości dotacji (odnoszonego do ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych 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.

Stanowisko takie zostało potwierdzone wyrokiem z dnia 28 października 2015 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że *Rada Miejska [...] dokonała modyfikacji przepisu 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 uczniów ustalona w oparciu o ponoszone wydatki bieżące*.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowień § 4 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 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*” jako sprzecznych odpowiednio z art. 80 ust. 2 oraz art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Rada Miejska w Sompolnie uchwaliła w § 4 ust. 1 uchwały, że *„Publiczne przedszkole otrzymuje dotację na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych danego rodzaju prowadzonych przez Gminę Sompolno (...)”*. oraz w § 5 ust. 1 uchwały, że *„Niepubliczne przedszkole otrzymuje dotację na każdego ucznia w wysokości 100% ustalonych w budżecie wydatków bieżących, ponoszonych na*

uczniów w przedszkolach publicznych danego rodzaju prowadzonych przez Gminę Sompolno (...)"

Kolegium Izby wskazuje, że w ustawie o systemie oświaty nie występuje pojęcie „rodzaju” w odniesieniu do przedszkoli. Pojęcie to ustawodawca stosuje natomiast w przypadku szkół i placówek. Organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może modyfikować przepisów ustawowych. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02) wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności wyrażenia „danego rodzaju” w § 4 ust. 1 oraz w § 5 ust. 1 badanej uchwały.

Rada Miejska w Sompolnie w § 5 ust. 3 badanej uchwały postanowiła iż: *Na dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju w niepublicznym przedszkolu, lub w niepublicznej szkole przysługuje dotacja w kwocie przewidzianej na dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Oborniki*". Kolegium zauważa, że uchwała normuje kwestię trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ na terenie Gminy Sompolno oraz trybu i zakresu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji w 2016 roku, zatem w przedmiotowym przypadku podstawę obliczania dotacji na dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju może stanowić część oświatowa subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Sompolno, a nie przez Gminę Oborniki, w związku z czym konieczne jest stwierdzenie nieważności wyrażenia „Oborniki” w postanowieniu § 5 ust. 3 uchwały.

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



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
24.11.2016  
Grażyna Wróblewska

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.