



W POZNANIU

Uchwała Nr 2/125/2016

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 27 stycznia 2016 roku

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 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

postanowień uchwały Nr XIX/142/15 Rady Miejskiej w Czempiniu z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, prowadzonych na terenie Gminy Czempień oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, w części dotyczącej.:

- w § 3 ust. 1 i 2 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 Czempień,*
 - w § 11 ust. 1 wyrażenie: *zawierającego: numer upoważnienia, podstawę prawną wydanego upoważnienia, imię i nazwisko kontrolującego, nazwę i adres kontrolowanego, miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych, zakres i termin kontroli oraz czas trwania kontroli,*
- z powodu naruszenia przepisów art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XIX/142/15 z dnia 21 grudnia 2015 r. doręczoną tutejszej Izbie w dniu 29 grudnia 2015 r. Rada Miejska w Czempiniu powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, prowadzonych na terenie Gminy Czempień oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

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

o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 27 stycznia 2016 roku.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje.

Jak wynika z brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest, jak stanowi art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy.

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. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powołanym w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały: *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, 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.*

Rada w oparciu o dyspozycję wynikającą z powyższych przepisów podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania tych dotacji.

W postanowieniu § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada określiła, że *niepubliczne przedszkola określone art. 90 ust. 2b ustawy otrzymują na jednego ucznia dotację w kwocie równej 75% ustalonych w budżecie Gminy Czemiń wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o stanowiące dochody budżetu Gminy Czemiń 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 Czemiń.*

Analogiczne unormowanie (z tym, że *na ucznia niepełnosprawnego przyjmuje się kwotę równą kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Czemiń*) zawarto również w postanowieniach § 3 ust. 2 (przedszkola niepubliczne spełniające wymagania określone w art. 90 ust. 1b ustawy). Zauważyć należy, iż przyjęte przez Gminę rozwiązanie ww. postanowieniach w zakresie dotacji na ucznia niepełnosprawnego nie gwarantuje, 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 określone w uchwale budżetowej. Ustawodawca poprzez zawarcie - w art. 90 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, użytego po wcześniejszym wskazaniu minimalnego wskaźnika wielkości dotacji (odnoszonego do ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym), 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.*

Ponadto w § 11 ust. 1 zawarto postanowienie, że: *Kontrole, o których mowa w § 10 ust. 2 przeprowadzają osoby upoważnione przez Burmistrza Gminy Czempień, zwane dalej kontrolerami, na podstawie imiennego upoważnienia wydanego im przez Burmistrza, zawierającego: numer upoważnienia, podstawę prawną wydanego upoważnienia, imię i nazwisko kontrolującego, nazwę i adres kontrolowanego, miejsce przeprowadzenia czynności kontrolnych, zakres i termin kontroli oraz czas trwania kontroli.*

W ocenie Kolegium Izby, nie ma podstawy prawnej do określania przez Radę zawartości upoważnienia do przeprowadzania kontroli.

Stanowienie w tym zakresie nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych Radzie Gminy w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Ustalenie bowiem składowych elementów upoważnienia nie mieści się pojęciach „tryb” i „zakres” kontroli. Tym samym Rada Gminy nie stanowi o wymogach „technicznych” czy też „formalnych”, które powinno spełniać imienne upoważnienie.

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji. Oznacza to, konieczność formułowania

aktów prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego i tym samym w treści uchwały Rady nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Reguła ta wynika wprost z art. 94 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyżej powołanym wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), 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”.

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



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
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.