

Uchwała Nr 25/1428/2016 KANCELARIA OGÓLNA

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 28 grudnia 2016 r.

Wpłynęło 05. STY. 2017

Ilość zał. .... podpis: I.S.

Lp. 310 11 pkt 4

znak sprawy B.P.

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

uchwały Nr XXXI/303/2016 Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, ustalenia stawek dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego oraz szkołom zakładanym i prowadzonym na terenie Gminy Miejskiej Koło przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie, z powodu naruszenia art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.), w części obejmującej:

- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 1 w brzmieniu „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, stawka dotacji na ucznia niepełnosprawnego uczęszczającego do przedszkola publicznego, niebędącego przedszkolem specjalnym wynosi 100% kwoty przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący, w sytuacji gdy podstawowa kwota dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole jest niższa niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 3 w brzmieniu „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, stawka dotacji na ucznia uczęszczającego do publicznej innej formy wychowania przedszkolnego wynosi 50 % podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole, z zastrzeżeniem ust. 4”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 6 w brzmieniu „W przypadku braku na terenie gminy szkoły podstawowej prowadzonej przez gminę, w której zorganizowano oddział przedszkolny, w którym zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie przekraczają wartości 50% jego zaplanowanych wydatków bieżących, niebędącej szkołą podstawową specjalną stawka dotacji na ucznia niepełnosprawnego uczęszczającego do oddziału przedszkolnego zorganizowanego w publicznej szkole podstawowej, niebędącej szkołą podstawową specjalną wynosi 100% kwoty przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący, w sytuacji gdy podstawowa kwota dotacji dla szkół podstawowych w których zorganizowano oddział przedszkolny w najbliższej gminie prowadzącej szkołę podstawową w której zorganizowano oddział przedszkolny jest niższa niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”,
  - wyrażenie zawarte w § 3 ust. 7 w brzmieniu „W przypadku braku na terenie gminy szkoły danego typu i rodzaju prowadzonej przez gminę stawka dotacji wynosi 100% kwoty przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący, w sytuacji gdy podstawowa kwota dotacji dla szkół danego typu i rodzaju w najbliższej gminie jest niższa niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący. W przypadku braku najbliższej gminy prowadzącej szkołę danego typu i rodzaju stawka dotacji na ucznia szkoły wynosi 100% kwoty przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”,
  - wyrażenie zawarte w § 3 ust. 9 w brzmieniu „W przypadku braku na terenie gminy szkoły, w której zorganizowano internat, prowadzonej przez gminę, stawka dotacji na ucznia wynosi 100% kwoty przewidzianej na takiego wychowanka internatu w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący, w sytuacji gdy podstawowa kwota dotacji dla szkół, w których zorganizowany jest internat w najbliższej gminie prowadzącej szkołę, w której zorganizowano internat jest niższa niż kwota przewidziana na takiego wychowanka internatu w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”,

- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 10 w brzmieniu „W przypadku braku na terenie gminy szkoły danego typu i rodzaju prowadzonej przez gminę stawka dotacji wynosi 100% kwoty przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 12 w brzmieniu „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 stawka dotacji na ucznia niepełnosprawnego uczęszczającego do przedszkola niepublicznego niebędącego przedszkolem specjalnym, spełniającego warunki, o których mowa w art. 90 ust. 1b wynosi 100% kwoty przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący, w sytuacji gdy podstawowa kwota dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole jest niższa niż kwota przewidziana na takie ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 13 w brzmieniu „W przypadku braku na terenie gminy szkoły podstawowej prowadzonej przez gminę, w której zorganizowano oddział przedszkolny, w którym zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie przekraczają wartości 50% jego zaplanowanych wydatków bieżących, niebędącej szkołą podstawową specjalną stawka dotacji na ucznia niepełnosprawnego uczęszczającego do oddziału przedszkolnego zorganizowanego w niepublicznej szkole podstawowej, niebędącej szkołą podstawową specjalną, w której oddział przedszkolny spełnia warunki o których mowa w art. 90 ust. 1ba ustawy, stawka dotacji wynosi 100% kwoty przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący, w sytuacji gdy podstawowa kwota dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, w najbliższej gminie prowadzącej szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny jest niższa niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 14 w brzmieniu „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 stawka dotacji na ucznia niepełnosprawnego uczęszczającego do niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego, spełniającej warunki, o których mowa w art. 90 ust. 1c ustawy wynosi 100% kwoty przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący w sytuacji gdy wartość 50% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole jest niższa niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez organ dotujący”,

- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 16 w brzmieniu „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 stawka dotacji wynosi 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole, z zastrzeżeniem ust. 17”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 19 w brzmieniu „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, stawka dotacji wynosi 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli w najbliższej gminie prowadzącej przedszkole, z zastrzeżeniem ust. 20”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 21 w brzmieniu „W przypadku braku na terenie gminy szkoły podstawowej prowadzonej przez gminę, w której zorganizowano oddział przedszkolny, w którym zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie przekraczają wartości 50% jego zaplanowanych wydatków bieżących, niebędącej szkoła podstawową specjalną, stawka dotacji wynosi 75% podstawowej kwoty dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, w najbliższej gminie prowadzącej szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny, z zastrzeżeniem ust. 22”,
- wyrażenie zawarte w § 3 ust. 23 w brzmieniu „W przypadku braku najbliższej gminy, prowadzącej szkołę danego typu i rodzaju stawka dotacji na ucznia szkoły wynosi 50% podstawowej kwoty dotacji dla szkół danego typu i rodzaju w najbliższym województwie prowadzącym szkołę danego typu i rodzaju”,

- wyrażenie zawarte w § 6 ust. 6 w brzmieniu „w terminie nie później niż do 31 stycznia roku następnego, po roku udzielenia dotacji”.

### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 8 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Kole, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, innym formom wychowania przedszkolnego oraz szkół zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Koło przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 28 grudnia 2016 r.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 28 grudnia 2016 r., Kolegium 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 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 placówki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

Przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy 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 ww. przepisów, w dniu 30 listopada 2016 r., Rada Miejska w Kole podjęła uchwałę Nr XXXI/303/2016 w sprawie ustalenia trybu udzielania

i rozliczania dotacji, ustalenia stawek dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego oraz szkołom zakładanym i prowadzonym na terenie Gminy Miejskiej Koło przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie.

Oceniając przedmiotową uchwałę na wstępie wskazać należy, że realizacja upoważnień ustawowych, wynikających z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinna prowadzić do podjęcia uchwały w granicach prawidłowo zrealizowanego upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Zasadę powyższą potwierdza art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego może zostać nieprawidłowo zrealizowane - poprzez jego rozszerzenie, o zakres w nim nie wymieniony jak również poprzez zaniechanie pełnej realizacji zakresu udzielonego upoważnienia, co może skutkować dla adresatów aktu prawa miejscowego „niepewnością” w zakresie przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków.

Oceniając cytowane w sentencji uchwały uregulowania zamieszczone w postanowieniach § 3 ust. 1, 3, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 19, 21 i 23 uchwały Nr XXXI/303/2016 Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 listopada 2016 r., które odnoszą się do ustalania wielkości dotacji, w przypadku braku na terenie Gminy Miejskiej Koło przedszkoli, innym formom wychowania przedszkolnego oraz szkół danego typu i rodzaju, Kolegium Izby podnosi, iż ustawodawca w przepisach art. 80 ust. 2, 2b, 2da, 3, 3aa, 3ae i art. 90 ust. 1b, 1ba, 1c, 2b, 2d, 2ea i 3 ustawy o systemie oświaty, określił sposób postępowania jednostek samorządu terytorialnego przy określaniu kwoty dotacji, w przypadku gdy nie prowadzą przedszkoli, innym formom wychowania przedszkolnego oraz szkół danego typu i rodzaju. Organ stanowiący nie jest zatem upoważniony do ustalania zasad postępowania przy udzielaniu dotacji w przypadku gdy Gmina Miejska Koło nie prowadzi przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół danego typu i rodzaju.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło nieważność wskazanych w sentencji uchwały regulacji zamieszczonych w postanowieniach § 3 ust. 1, 3, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 19, 21 i 23 uchwały Nr XXXI/303/2016 Rady Miejskiej w Kole z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, ustalenia stawek dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego oraz szkołom zakładanym

i prowadzonym na terenie Gminy Miejskiej Koło przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrowie, gdyż wykraczają poza delegację ustawową określoną w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 6 ust. 6 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, iż:

*„6. Zwrot dotacji następuje na rachunek bankowy wskazany w piśmie z ust. 4 w terminie nie później niż do 31 stycznia roku następnego, po roku udzielenia dotacji.”*

Stosownie do przepisu art. 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) tylko dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. Natomiast ustawa o finansach publicznych w przepisie art. 252 ust. 1 i 2 określa, iż dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tych okoliczności. Zatem w uchwale nie należało także zamieszczać zapisów dotyczących terminu zwrotu dotacji jak to uczyniono w § 6 ust. 6 uchwały, gdyż jest to materia regulowana w przepisach art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium podkreśla, że przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowania powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło nieważność wskazanej w sentencji części postanowienia § 6 ust. 6 przedmiotowej uchwały odnoszącej się do terminu zwrotu dotacji, bowiem regulacja ta wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

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



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu

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.