



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 19 stycznia 2016 r.

Poz. 148

### UCHWAŁA NR 250/G321/D/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 26 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 1515), art. 90 ust. 4 w zw. z ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr 90/X/2015 Rady Miejskiej w Nowym Dworze Gdańskim z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Nowy Dwór Gdański dla przedszkoli niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż Gmina Nowy Dwór Gdański

orzeka nieważność badanej uchwały.

#### UZASADNIENIE

W dniu 22 października 2015r. Rada Miejska w Nowym Dworze Gdańskim podjęła uchwałę Nr 90/X/2015 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Nowy Dwór Gdański dla przedszkoli niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż Gmina Nowy Dwór Gdański.

W dniu 29 października 2015r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, zaś w dniu 26 listopada 2015r. była ona przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści przedmiotowej uchwały wykazała, że jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera unormowania niezgodne m.in. z ustawą o systemie oświaty.

Rada Miejska w Nowym Dworze Gdańskim w § 1 pkt 8 uchwały określiła w słowniku pojęć „średnioroczną liczbę uczniów”, określając ją jako: „obliczona według wzoru:  $[(X*8 \text{ m-cy}) + (Y*4 \text{ m-ce})]/12 \text{ m-cy}$ , gdzie X oznacza liczbę uczniów według danych z Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, Y oznacza liczbę uczniów według danych z Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września roku budżetowego”.

Powyżej zdefiniowane pojęcie zostało użyte w § 8 ust. 9 uchwały, zgodnie z którym: „Ostateczne rozliczenie dotacji w oparciu o ponoszone wydatki oraz średnioroczną liczbę uczniów następuje do dnia 31 stycznia następnego roku.”

Ponadto w § 4 ust. 1 Rada Miejska określiła, że: „Do czasu ustalenia kwoty wydatków ponoszonych na jednego ucznia na dany rok budżetowy dotacja, o której mowa w § 3 ust. 1 będzie przekazywana w oparciu o planowane wydatki bieżące oraz dane przekazywane do Systemu Informacji Oświatowej, według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.”

Natomiast w § 5 ust. 1 i 2 badanej uchwały ustalono, że:  
„1. Podstawą obliczania dotacji, o której mowa w § 3 ust.2,3 stanowi metryczka subwencji oświatowej ustalona dla gminy w danym roku budżetowym wraz z określonym dla niej wskaźnikiem korygującym, ustalona na podstawie danych przekazanych do Systemu Informacji Oświatowej, według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.  
2. Do czasu naliczenia gminie ostatecznej kwoty subwencji oświatowej na dany rok budżetowy, dotacja będzie przekazywana zaliczkowo w oparciu o kwoty z poprzedniego roku budżetowego.”

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższe zapisy uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe dla rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w zakresie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli, wynikające z art. 90 ust. 4 w związku z ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z treścią art. 90 ust. 4 ww. ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania 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.

Natomiast w myśl art. 90 ust. 2b zd. 1 ustawy dotacje dla niepublicznych przedszkoli (niepełniających warunków, o których mowa w ust. 1b), przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę 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.

Z kolei w myśl postanowień ustawy z dnia 15 kwietnia 2011r. o systemie informacji oświatowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2015r. poz. 45) system ten służy do uzyskiwania danych niezbędnych do prowadzenia polityki oświatowej państwa, efektywnego funkcjonowania systemu finansowania zadań oświatowych, analizy efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań oświatowych, a także nadzorowania i koordynowania wykonywania nadzoru pedagogicznego na terenie kraju oraz podnoszenia jakości edukacji. Ustawa ta stanowi, że określone w niej dane przekazywane są do SIO według stanu na dzień 30 września, 31 marca i 10 września danego roku.

Z powyższego wynika, że SIO nie dysponuje informacją o liczbie uczniów danej placówki oświatowej w każdym miesiącu. Nie można zatem przyjmować liczby uczniów w przedszkolach prowadzonych przez gminę jako wielkości wykazanych w sprawozdaniu Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy oraz według stanu na dzień 30 września danego roku budżetowego i uznawać, że dane te są miarodajne do wyliczenia podstawy dotacji. Do podstawy tej należy bowiem przyjąć rzeczywistą liczbę wychowanków w przedszkolach publicznych prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.

W konsekwencji powyższego, w ocenie Kolegium Izby, nieprawidłowe było regulowanie w badanej uchwale kwestii związanych z ustalaniem i wyliczaniem dotacji dla niepublicznych przedszkoli (w tym w oparciu o dane z Systemu Informacji Oświatowej na określony w uchwale dzień), bowiem zagadnienia te wynikają z przepisów ustawy o systemie oświaty, a ponadto nie mieszczą się w upoważnieniu do podjęcia badanej uchwały.

Kolegium tut. Izby podziela w tym zakresie pogląd wyrażony między innymi w uchwale nr KI-411/214/13 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 14 sierpnia 2013r., że dotacja przysługuje na każdego ucznia uczęszczającego do danej placówki (ujętego w ewidencji placówki), przy jednoczesnym wskazaniu w tejże uchwale, że: „(...) treść art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie wskazuje na możliwość regulowania kwestii zasad obliczania dotacji przez Radę Gminy w uchwale.”.

Podobne stanowisko w tej kwestii zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 28 października 2014r. sygn. akt I SA/Ke 484/14 (opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), który stwierdził, że: „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb

udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji (art. 80 ust. 4 w odniesieniu do przedszkoli, szkół i placówek publicznych, a art. 90 ust. 4 w odniesieniu do placówek niepublicznych). Z powołanych przepisów wynika, że przedmiotem regulacji (...) w omawianym zakresie może być wyłącznie tryb udzielania i rozliczania dotacji. Upoważnienie do ustalenia trybu i wykorzystania dotacji nie może być natomiast utożsamiane z upoważnieniem do ustalenia podstaw obliczania dotacji. Ustalenie podstaw obliczania dotacji, o którym mowa w przepisie art. 80 ust. 4 u.s.o., powinno być w uchwale uwzględnione, a nie ustalone (por. wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2012 r. sygn. akt II GSK 1026/11; lex nr 1415107). Podstawy obliczania dotacji zostały ustalone w samej ustawie o systemie oświaty.”

Powyższy pogląd o braku upoważnienia dla organu stanowiącego gminy do regulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 80 ust. 4 lub art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty zasad ustalania dotacji wyraził również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 sierpnia 2012 r. sygn. akt II GSK 1026/11 (opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). W powyższym wyroku NSA uznał, że: „Zasady ustalania dotacji dla szkół publicznych zostały określone w art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że szkoły te otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (...). Przepis powyższy określa zasady ustalania dotacji i nie upoważnia jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał w przedmiocie zasad ustalania dotacji dla szkół publicznych.”

Również Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 kwietnia 2015r. sygn. akt III SA/Wr 916/14 (opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: „Nie może w obrocie prawnym funkcjonować zapis, który ogranicza liczbę uczniów uprawnionych do otrzymania dotacji, do liczby uczniów wskazanych w sprawozdaniu SIO według stanu na 30 września, ponieważ dotacja jest udzielana i rozliczana odrębnie dla każdego miesiąca.”

W nawiązaniu do powyższego Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP 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.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Powołując się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 kwietnia 2008 r. sygn. akt II OSK 102/08 (opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślić należy, że akty prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenia, wydawane są na podstawie delegacji ustawowej, a więc zajmują analogiczną pozycję w hierarchii źródeł prawa. Podobnie zatem jak organ administracji publicznej wydający rozporządzenia – tak i rada gminy jest zobowiązana przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę w kwestii tworzenia aktów prawa miejscowego.

W ww. wyroku NSA stwierdził także, że: „Ustawodawca, uwzględniając konstytucyjną zasadę praworządności, zobowiązującą wszystkie podmioty władzy publicznej do działania na podstawie prawa i w celu jego wykonania, wprowadza w przepisach ustaw kształtujących ustrój jednostek samorządu terytorialnego generalną klauzulę kompetencyjną, zobowiązującą jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego "na podstawie upoważnień ustawowych". Przepisy te korespondują z treścią art. 7 Konstytucji RP, formułującym zasadę praworządności: "organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Podstawa prawna do działań w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest dwojakiego rodzaju. Jest nią albo upoważnienie bezpośrednio wynikające z przepisów ustaw ustrojowych (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej) albo upoważnienie zawarte w innych regulacjach ustawowych.”

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008r., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji RP).

Reasumując Kolegium tut. Izby uznało, że wskazane wyżej zapisy badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 90 ust. 4 w zw. z ust. 2b zd. 1 ustawy o systemie oświaty. Rada Miejska nie miała bowiem kompetencji do normowania lub doprecyzowania ustawowo określonych podstaw ustalania dotacji oświatowej. Waga zaś tych naruszeń – w kontekście brzmienia całej uchwały – jest na tyle znacząca, że również po ich wyeliminowaniu, trudno byłoby określić intencje uchwałodawcy co do zakresu funkcjonowania mechanizmu dotowania dla niepublicznych placówek oświatowych. Z tej z kolei przyczyny Kolegium tut. Izby postanowiło o orzeczeniu nieważności całej uchwały.

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

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Gdańsku

**Luiza Budner-Iwanicka**