



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 26 sierpnia 2016 r.

Poz. 3422

### UCHWAŁA NR 0102-348/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 26 lipca 2016 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XX/137/16 Rady Gminy Dywity z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Dywity niepublicznym szkołom, przedszkolom i innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym na terenie Gminy Dywity przez inne niż Gmina Dywity osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

#### **uchwała, co następuje**

stwierdza się nieważność § 1 ust. 1 i 2, 4, 5, 6, 7 i § 6 uchwały Nr XX/137/16 Rady Gminy Dywity z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Dywity niepublicznym szkołom, przedszkolom i innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym na terenie Gminy Dywity przez inne niż Gmina Dywity osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Dywity w dniu 28 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę Nr XX/137/16 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Dywity niepublicznym szkołom przedszkolom i innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym na terenie Gminy Dywity przez inne niż Gmina Dywity osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. W dniu 06 lipca 2016 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 07 lipca 2016 r. zawiadomiono Gminę Dywity, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 26 lipca 2016 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Dywity nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie, o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 26 lipca 2016 r. stwierdziło, co następuje: Zgodnie z art. 90 ust. 1a-1c, 2-3b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.) prowadzone przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i osoby fizyczne publiczne i niepubliczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5, a także publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które zgodnie z art. 71b ust. 2a prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego pod warunkiem, że osoba prowadząca przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię przedstawi 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. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do ustalenia trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i placówek, o których mowa w art. 90 ust. 1a-1c, 2-3b ustawy oraz do ustalenia trybu i zakresu 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. W badanej uchwale Rada Gminy Dywity w § 1 ust. 1 postanowiła, iż podstawą obliczenia miesięcznej kwoty dotacji na jednego ucznia jest plan wydatków bieżących ustalony w budżecie Gminy Dywity oraz wysokość części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Dywity. Z powołanego wyżej przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty wynika, iż rada gminy została upoważniona do ustalenia trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i placówek, oraz do ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania, z uwzględnieniem między innymi podstawy ich obliczania. Zdaniem Kolegium Izby tryb udzielania dotacji ma znaczenie techniczne i dotyczy wymagań formalnych, jakie powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotacje (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 listopada 2011 r., sygn. I SA/Kr 1463/11). Uprawnienie to nie dotyczy jednak ustalania podstawy obliczenia miesięcznej kwoty dotacji na jednego ucznia, gdyż podstawa ta została określona w ustawie o systemie oświaty. Radzie Gminy Dywity nie została natomiast przyznana kompetencja do stanowienia w tych kwestiach, które zostały już uregulowane przez ustawodawcę w ustawie o systemie oświaty. W § 1 ust. 2, 4, 5, 6, 7 badanej uchwały Rada Gminy Dywity zawarła zapisy dotyczące wysokości udzielanych dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego. Stanowiąc o wysokości dotacji dla tych podmiotów, tj. dla: niepublicznych szkół, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (§ 1 ust. 2), niepublicznych przedszkoli (§ 1 ust. 4 i 5), niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego (§ 1 ust. 6 i 7) Rada Gminy Dywity użyła niedookreślonego zwrotu „ w wysokości nie niższej niż”. W ocenie Kolegium Izby w ustawie o systemie oświaty została wprowadzona zasada, iż wysokość dotacji określana jest w relacji do wydatków bieżących. Ustawowe unormowanie, że wysokość dotacji na ucznia niepełnosprawnego nie może być niższa niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego będzie miało zastosowanie wówczas, gdy

kwota dotacji oparta na wydatkach bieżących będzie niższa od kwoty wynikającej z subwencji oświatowej. Taka regulacja została zawarta w przepisach art. 90 ust. 1a-1c i 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Organowi stanowiącemu gminy nie została natomiast przyznana kompetencja do ustalania zasad udzielania dotacji, czy też stanowienia o sprawach, które zostały już uregulowane w ustawie o systemie oświaty. Dlatego też zapisy § 1 ust. 2, 4, 5, 6, 7 badanej uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty do określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i placówek, o których mowa w art. 90 ust. 1a-1c, 2-3b ustawy oraz do ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości 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. Ponadto należy zauważyć, iż uchwała Rady Gminy Dywity w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Dywity niepublicznym szkołom przedszkolom i innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym na terenie Gminy Dywity przez inne niż Gmina Dywity osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania jest aktem prawa miejscowego. Powinna więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, co do wysokości udzielanych z budżetu Gminy Dywity dotacji. Nakaz konstruowania przez jednostki samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji wynika również z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., sygn.. K 33/00). Rada Gminy Dywity określając wysokość dotacji posłużyła się zwrotem niedookreślonym w wysokości „nie niższej niż”, co powoduje, iż faktycznie nie wiadomo w jakiej wysokości dotacja miałyby przysługiwać. W § 6 badanej uchwały Rada Gminy Dywity postanowiła, iż dotacje wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane w nadmiernej wysokości lub nienależnie podlegają zwrotowi wraz z odsetkami liczonymi jak dla zaległości podatkowych. Zdaniem Kolegium Izby, na podstawie powołanych wyżej przepisów art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, radzie gminy przyznana została kompetencja do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Określenie „tryb rozliczania dotacji” należy odnieść do czynności o charakterze materialno-technicznym z zakresu rachunkowości i księgowości. Tryb rozliczania oznacza zasady i terminy zgłaszania korekt danych stanowiących podstawę naliczania dotacji oraz sprawozdawczości dla organu dotującego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 marca 2015 r. II GSK 1882/14). Należy więc stwierdzić, że regulowanie spraw dotyczących zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych w nadmiernej wysokości lub nienależnie nie mieści się w pojęciu „tryb udzielania i rozliczania dotacji”, o którym mowa w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Stanowienie przez Radę Gminy Dywity o zasadach zwrotu dotacji do budżetu wraz z odsetkami przekracza zakres kompetencji do ustalania jedynie trybu udzielania i rozliczania dotacji. Zasady i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.). Biorąc pod uwagę, że dotacje dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego są dotacjami udzielanymi z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a ustawa o systemie oświaty nie przyznaje kompetencji radzie gminy do normowania spraw dotyczących zasad i terminów zwrotu dotacji, w tym zakresie będą mieć zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych. W orzecznictwie sądów administracyjnych za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn.. II SA/Ka 1831/02). Z kolei za istotne naruszenie prawa, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym i zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2016 r., sygn. I SA/Ol 33/16.). W badanej uchwale Rada Gminy Dywity § 1 ust. 1, 2, 4, 5, 6, 7 ustalając podstawę obliczenia dotacji oraz w § 6, stanowiąc o zasadach zwrotu dotacji do budżetu, uregulowała sprawy, które zostały już unormowane w ustawie o systemie oświaty i w ustawie o finansach publicznych. Tym samym Rada Gminy Dywity przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu gminy do określenia trybu udzielania dotacji, wynikającego z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, naruszając w sposób istotny ten przepis. Mając na uwadze ukształtowaną linię orzecniczą sądów administracyjnych, zgodnie z którą do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97) Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.*

*Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

**Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej  
w Olsztynie**

**Iwona Bendorf-Bundorf**