



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 14 lutego 2017 r.

Poz. 732

### UCHWAŁA NR 0102-554/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 12 grudnia 2016 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXV.154.2016 Rady Powiatu w Giżycku z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu rozliczania i udzielania dotacji szkołom i placówkom niepublicznym o uprawnieniach publicznych.**

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 ze zm.)

#### **uchwała, co następuje**

stwierdza się nieważność § 3 ust. 2 uchwały Nr XXV.154.2016 Rady Powiatu w Giżycku z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu rozliczania i udzielania dotacji szkołom i placówkom niepublicznym o uprawnieniach publicznych.

#### **Uzasadnienie**

Rada Powiatu w Giżycku w dniu 24 listopada 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXV.154.2016 Rady Powiatu w Giżycku w sprawie ustalenia trybu rozliczania i udzielania dotacji szkołom i placówkom niepublicznym o uprawnieniach publicznych. W dniu 01 grudnia 2016 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 06 grudnia 2016 r. zawiadomiono Powiat Giżycki, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 12 grudnia 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 Powiatu Giżyckiego 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 12 grudnia, 2016 r. stwierdziło, co następuje: Zgodnie z art. 90 ust. 2, 2a, 2f, 2g, 3-3b ustawy z dnia 7 września, 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.) niepubliczne szkoły podstawowe specjalne i gimnazja specjalne oraz szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi oraz placówki i ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5-7 tej ustawy, a także niepubliczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, otrzymują dotację z budżetu powiatu w wysokościach określonych w wymienionych przepisach pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę, ośrodek lub poradnię przedstawi organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie dzieci, nie później niż do dnia

30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Stosownie do art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje dla publicznych i niepublicznych, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół, placówek, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca z tym, że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Przepisy 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 90 ust. 1a-1c, 2-3b ustawy o systemie oświaty 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 ustalania terminu i sposobu jej rozliczenia. W badanej uchwale Rada Powiatu w Giżycku w § 3 ust. 2 zapisała, że „Przez wydatki bieżące szkoły lub placówki rozumie się wydatki bieżące określone w ustawie o finansach publicznych”. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż w ustawie o systemie oświaty w 90 ust. 3d ustawodawca określił, iż dotacje, o których mowa w 90 ust. 1a-3b tej ustawy mogą być wykorzystane wyłącznie na: 1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na: a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 - z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego; 2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących: a) książki i inne zbiory biblioteczne, b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach, c) sprzęt sportowy i rekreacyjny, d) meble, e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do użytkowania. Rada Powiatu odsyłając do ustawy z dnia 26 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.) w zakresie pojęcia „wydatków bieżących” dokonała istotnej modyfikacji zapisów ustawowych, bowiem sam ustawodawca w/w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty określił, co należy rozumieć pod pojęciem „wydatków bieżących” („każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki...”), a tym samym uregulowała sprawę, które nie zostały jej przekazane w upoważnieniu ustawowym, wynikającym z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, W ocenie Kolegium Izby, stanowione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego (a niewątpliwie przedmiotowa uchwała jest takim aktem) powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej i tylko w granicach przyznanых temu organowi upoważnień. Dlatego też Kolegium Izby stwierdza, że zapisy § 3 ust. 2 badanej uchwały przekraczają zakres ustawowego upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. tj. do określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji oraz ustalania terminów i sposobu rozliczenia dotacji. W upoważnieniu tym nie mieści się normowanie spraw związanych z określaniem znaczenia poszczególnym zapisom uchwały. Uchwała powinna być zgodna z regulacjami ustawowymi, a stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz przede wszystkim w granicach upoważnień ustawowych. Zdaniem Kolegium Izby przepis ustanawiający upoważnienie dla organu stanowiącego 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. Podobne stanowisko w przedmiotowej sprawie wyrażone zostało również przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w uchwale z dnia 17 lipca 2013r. znak sprawy: nr K.I-43-140/46/13. Według utrwalonej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (orzeczenie TK z 5 listopada 1986r., U5/86). Uchwały podejmowane na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty są aktami prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 w związku z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego zawierają przepisy generalne, powszechnie obowiązujące na obszarze działania organu, który taki akt prawny ustanowił oraz stanowiące o obowiązkach lub uprawnieniach abstrakcyjnie określonych podmiotów – są jednym ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa. W piśmiennictwie podkreśla się, że akty prawa miejscowego są aktami podstawowymi, stanowionymi na podstawie stosunkowo szeroko określonej klauzuli konstytucyjnej

umożliwiającej działanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”(art. 94 Konstytucji), ale bez wyraźnego zaznaczonego obowiązku „wykonywania ustaw”. Brak wyraźnego wystowienia, przez ustrojodawcę funkcji wykonywania ustaw sprawia, że powiązanie aktów prawa miejscowego z ustawą może być bardziej luźne niż w przypadku rozporządzeń. Jednak nie ma wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż normy wyższego rzędu określają przesłanki ich tworzenia, ich przedmiot, zakres i sposób regulacji prawnej. Taka konstrukcja wynika z przyjętej w naszym porządku konstytucyjnym, a traktowanej, jako podstawowy, kluczowy element koncepcji demokratycznego państwa prawa, zasady prymatu ustaw.... Konstytucja nie wymaga, zatem, by akty prawa miejscowego były stanowione „w celu wykonania ustawy” i na podstawie zawartego w niej „szczegółowego upoważnienia, pozostawia, więc lokalnemu prawodawcy stosunkowo dużą swobodę, nie oznacza to jednak, że prawodawstwo lokalne ma charakter samoistny” (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 czerwca 2015 r. sygn. akt: II GSK 953/14 oraz por. Dorota Dąbek, Prawo miejscowe, monografia, opubl. Oficyna 2007). Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby orzekło, 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**