



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 listopada 2015 r.

Poz. 6361

### UCHWAŁA NR 19/1090/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 7 października 2015 r.

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 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr X/77/2015 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 27 sierpnia 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania dla publicznych szkół i przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez podmioty inne niż gmina Dobrzyca, jako podjętej sprzecznie z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały, w części obejmującej postanowienia:

1. § 2 ust. 3 wraz z załącznikiem nr 1 do uchwały,
2. w § 4 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu: - *poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych,*
3. § 4 ust. 4,
4. § 6,
5. w załączniku Nr 3 do uchwały wyrażenie w brzmieniu: *bieżące.*

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 18 września 2015 r. Rada Miejska Gminy Dobrzyca, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572, z późn. zm.) ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania dla publicznych szkół i przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez podmioty inne niż gmina Dobrzyca.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 7 października 2015 roku.

Rozpoznając sprawę Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

Jak wynika z brzmienia 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 jest, jak stanowi art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, 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 przepisach ustawy o systemie oświaty.

W myśl przepisów art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio w ust. 2 – 3b art. 80, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się znaleźć we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

W wykonaniu dyspozycji ww. przepisów w dniu 27 sierpnia 2015 roku Rada Miejska Gminy Dobrzyca podjęła uchwałę Nr X/77/2015 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania dla publicznych szkół i przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez podmioty inne niż gmina Dobrzyca.

Postanowienia § 2 przedmiotowej uchwały określają zakres danych, które powinien zawierać wniosek o udzielenie dotacji. W ust. 3 § 2 uchwały Rada postanowiła, że wzór wniosku o udzielenie dotacji jest załącznikiem Nr 1 do uchwały. Tymczasem załączony do uchwały załącznik Nr 1 pn. „Roczne rozliczenie dotacji otrzymanej z budżetu Gminy Dobrzyca za rok ...” stanowi wzór rozliczenia, o którym mowa w § 7 ust. 1 lit.b i jest on także załącznikiem nr 4 do przedmiotowej uchwały. Wobec powyższego Kolegium stwierdziło nieważność § 2 ust. 3 wraz z załącznikiem nr 1 do uchwały.

W § 4 uchwały Rada postanowiła, co następuje:

- ust. 3. *W przypadku zmiany wysokości planowanych przez Gminę Dobrzyca wydatków bieżących przewidzianych na utrzymanie ucznia w gminnych przedszkolach lub szkołach ulegają również zmianie kwoty dotacji należnej tym podmiotom, którym dotację ustala się według tych wydatków – poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych.*
- ust. 4. *W przypadku zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Dobrzyca z tytułu realizacji ściśle określonych zadań przez szkoły lub otrzymania przez Gminę Dobrzyca dotacji celowej na realizację ściśle określonych zadań przez te szkoły, wysokość dotacji dla poszczególnych szkół realizujących zadania może zostać podwyższoną o kwotę otrzymaną dodatkowo z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej lub dotacji celowej.*

Odnosząc się do treści § 4 ust. 3 uchwały, Kolegium Izby wskazuje, że z przepisów art. 80 ustawy o systemie oświaty wynika, że analizowana dotacja jest dotacją roczną, którą zgodnie z art. 80 ust. 3c przekazuje się w comiesięcznych częściach (transzach). W ustawie nie zapisano, że transze są równe, co wynika z występujących w trakcie roku zmian elementów wpływających na wysokość dotacji rocznej. W praktyce skutkuje to tym, że jednostki samorządu terytorialnego:

1. z początkiem roku, w oparciu o posiadane dane, ustalają dotację należną i przekazują ją w równych transzach co miesiąc, przez co dopiero pod koniec roku dokonują ostatecznego ustalenia dotacji należnej, czyniąc to w oparciu o ostatecznie ustaloną podstawę oraz dane o faktycznej liczbie uczniów w poszczególnych miesiącach,

2. dokonują cyklicznej weryfikacji dotacji w trakcie roku, czyniąc to w oparciu o dane o zmianach podstawy oraz w oparciu o dane o zmianach liczby uczniów dotowanej szkoły, przedszkola lub placówki.

Jednakże, co wymaga podkreślenia, dotacja należna jest od momentu zmiany podstawy jej wyliczenia (elementów wpływających na wysokość dotacji), nie zaś od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian. Pogląd ten podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 30 października 2014 roku, sygnatura akt I SA/Po 211/14 cyt. *W ocenie Sądu, przy uwzględnieniu mechanizmu rozliczenia wynikającego z u.s.o., miarodajnym momentem dla określenia terminu zmiany kwoty dotacji jest moment określenia na nowo wysokości dotacji, w wyniku uwzględnienia zmian bieżących. Z analizowanego tu upoważnienia ustawowego nie wynika kompetencja dla rady gminy, do określania do kiedy ma nastąpić skutek finansowy zmiany wysokości dotacji dla poszczególnej placówki gminnej, i to niezależnie od tego, w którym momencie stosownej zmiany dotacji dokona organ dotujący.*

Przepisy ustawy o systemie oświaty w sposób jasny określają zasady ustalania podstawy wypłacania dotacji, zatem brak jest podstaw do ustalania odmiennych reguł w tym zakresie. Kolegium wskazuje, że 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. K 19/97 OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem 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.

W § 4 ust. 4 uchwały zostały zawarte postanowienia, które przewidują możliwość zwiększenia dotacji dla szkół w przypadku zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej dla Gminy Dobrzyca z tytułu realizacji ściśle określonych zadań przez szkoły lub otrzymania przez Gminę Dobrzyca dotacji celowej. Zamieszczenie w tym postanowieniu wyrażenia może zostać podwyższona oznacza, iż organ stanowiący w tym zakresie pozostawił organowi wykonawczemu - Burmistrzowi - możliwość decydowania, czy dotacja ma zostać zwiększona.

Kolegium Izby wskazuje, że dotacje mogą być udzielane z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych na rzecz innych podmiotów, ale tylko wtedy, gdy ustawa o finansach publicznych lub inne ustawy albo umowy międzynarodowe tak stanowią i na zasadach w nich określonych, co wynika z przepisów art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.). Dla szkół lub placówek publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne dotacje przyznawane są na podstawie art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty i mają one charakter dotacji podmiotowych. Obowiązkiem gminy jest udzielanie dotacji publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom na każdego ucznia. Natomiast możliwość udzielenia z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowej przedszkolom, szkołom lub placówkom musi wynikać z przepisów ustawowych. Przykładowo takim przepisem jest art. 22ae ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zgodnie z którym w przypadku szkół podstawowych i gimnazjów prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, zapewnienie sfinansowania kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, o których mowa w ust. 1, jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, wykonywanym przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązane do prowadzenia szkół odpowiedniego typu i rodzaju. Na sfinansowanie kosztu zakupu podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, o których mowa w ust. 1, szkoła podstawowa i gimnazjum prowadzone przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną otrzymują, na wniosek, dotację celową z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia szkół odpowiedniego typu i rodzaju (ust. 4).

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność w § 4 ust. 3 uchwały postanowień o treści: *poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych* oraz postanowień § 4 ust. 4 uchwały jako naruszających w sposób istotny ww. przepisy prawa.

W § 6 uchwały uregulowano kwestie podstawy obliczania dotacji dla publicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół podstawowych, które zgodnie z art. 71b ust. 2a ustawy o systemie oświaty prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka. Rada postanowiła w tym zakresie, co następuje: *Publicznym szkołom podstawowym, przedszkolom i innym formom wychowania przedszkolnego zakładanym i prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne inne niż Gmina Dobrzyca przysługuje dotacja na ucznia objętego wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Dobrzyca.*

Mając na względzie treść art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty - który m.in. obliguje organ stanowiący do ustalenia w drodze uchwały podstawy obliczania dotacji dla podmiotów, o których mowa w art. 80 ust. 2-3b ustawy - należy uznać, że ustawodawca używając w art. 80 ust. 2c ustawy (odnoszącym się do dotacji dla szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego (...) prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju dziecka) zwrotu „w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko ...”, ustalił tylko dolną granicę podstawy obliczania dotacji. Tym samym organ stanowiący w stosownej uchwale obowiązany jest jednoznacznie określić podstawę obliczania dotacji. Rada Miejska Gminy Dobrzyca nie wypełniła tego obowiązku, pozostawiając organowi wykonawczemu swobodę w decydowaniu o podstawie obliczania dotacji. Użycie przez Radę w § 6 uchwały zwrotu nie niższej niż spowodowało, że nie została ustalona podstawa obliczania dotacji, a jedynie dolny próg tej podstawy. Przepis § 6 badanej

uchwały stanowi zatem przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z przepisów art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Jak stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 24 października 2013 r., sygn. akt I SA/GL 980/13 *Zasady udzielania dotacji, w tym ustalania jej wysokości określa sama ustawa o systemie oświaty, która w (...) upoważniając organ stanowiący do określenia trybu udzielenia dotacji nie upoważniła organu stanowiącego do przekazania kompetencji do ustalenia wysokości dotacji organowi wykonawczemu. Rolą tego ostatniego jest bowiem wykonywanie a nie stanowienie prawa miejscowego.*

Ponadto wskazać należy, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., sygn. akt II SA/Lu 485/08, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

Dodatkowo uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25 marca 2009r. WSA w Opolu sygn. akt I SA/Op 37/09).

W załączniku nr 3 do uchwały pn. „Rozliczenie pobrania i wykorzystania dotacji [...]” zawarto postanowienie: *Dotacja otrzymana z budżetu Gminy Dobrzyca została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, to jest na wydatki bieżące w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym polityki społecznej.*

Kolegium Izby podnosi, iż ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013 r. poz. 827), ustawodawca nadał nowe brzmienie art. 80 ust. 3d oraz art. 90 ust. 3d, w których określił przeznaczenie dotacji nie tylko na wydatki bieżące, lecz także m.in. na zakup środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych. Przepisy te obowiązują od 1 stycznia 2014 r. W związku z tym, cytowane powyżej zapisy zawarte w załączniku nr 3 do uchwały Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca częściowo powielają, a także pomijają i tym samym modyfikują regulacje wynikające z przepisów ustawowych. Tymczasem organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane. W utrwalonym orzecznictwie sądowo administracyjnym uznaje się, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikowanie i uzupełnianie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji.

Postanowienia zawarte w załączniku nr 3 uchwały Rady Miejskiej określające możliwość przeznaczenia dotacji *na wydatki bieżące* stanowią zatem przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z przepisów art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Kolegium wskazuje także na błąd pisarski w podstawie prawnej uchwały, gdzie wskazano art. 18 ust. 2 pkt 18 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, zamiast art. 18 ust. 2 pkt 15.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska