



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 19 stycznia 2016 r.

Poz. 688

### UCHWAŁA NR 26/1530/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 29 grudnia 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 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

postanowień uchwały Nr VIII/41/15 Rady Miejskiej w Miejskiej Górcie z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Miejska Górka przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrów oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania, w części dot.:

- w § 2 ust. 1 i 2, oraz w § 3 ust. 1 – 4 wyrażenie: *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Miejska Górka,*
- w § 5 ust. 6 wyrażenie: *poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych,*
- w § 7 ust. 1 wyrażenie: *bieżących,*

z powodu naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr VIII/41/15 z dnia 25 listopada 2015 r. (doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 grudnia 2015 r.) Rada Miejska w Miejskiej Górcie powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, podjęła uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół i innych form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych na terenie Gminy Miejska Górka przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego i ministrów oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając równocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 29 grudnia 2015 roku.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby 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 (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156), zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy.

Wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych są przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powołanym w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały: *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, 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.*

Rada w oparciu o dyspozycję wynikającą z powyższych przepisów podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych, przedszkoli i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji.

W postanowieniu § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada określiła, że *przedszkola publiczne wymienione w § 1 ust. 1 pkt 1 uchwały otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Miejska Górkę dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Miejska Górkę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu Gminy Miejska Górkę, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Miejska Górkę.*

Analogiczne unormowania zawarto również w postanowieniach § 2 ust. 2 (wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego), § 3 ust. 1 (niepubliczne przedszkola wymienione w § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały), § 3 ust. 2 (przedszkola niepubliczne spełniające wymagania określone w art. 90 ust. 1b, ust. 1d-1o ustawy), § 3 ust. 3 (wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego) oraz § 3 ust. 4 (niepubliczna inna forma wychowania przedszkolnego spełniająca wymagania określone w art. 90 ust. 1c-1o ustawy).

Zauważyć należy, iż przyjęte przez Gminę rozwiązanie w ww. postanowieniach w zakresie dotacji na ucznia niepełnosprawnego nie gwarantuje, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego w każdym przypadku będzie co najmniej równa dotacji na ucznia pełnosprawnego. Może się bowiem zdarzyć, że wielkość dotacji na ucznia niepełnosprawnego, ustalona w oparciu o odpowiednik kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, będzie niższa niż wielkość dotacji dla pozostałych uczniów (nie niepełnosprawnych) ustalona w oparciu o ponoszone wydatki bieżące określone w uchwale budżetowej. Ustawodawca poprzez zawarcie - w art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty – zwrotu *z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego*, użytego po wcześniejszym wskazaniu minimalnego wskaźnika wielkości dotacji (odnoszonego do ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym), chciał zagwarantować dofinansowanie na ucznia niepełnosprawnego na poziomie przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej, w sytuacji gdyby wielkość dotacji ustalona przez organ stanowiący była niższa niż ta, która została ustalona w subwencji.

Stanowisko takie zostało potwierdzone wyrokiem z dnia 28 października 2015 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że *Rada Miejska [...] dokonała modyfikacji przepisu przy określeniu podstawy obliczenia dotacji na ucznia niepełnosprawnego w sposób, który nie gwarantuje dofinansowania takiego ucznia na poziomie dotacji dla ucznia pełnosprawnego w sytuacji, gdy odpowiednik kwoty przewidzianej na ucznia niepełnosprawnego w części oświatowej subwencji ogólnej będzie niższy niż wielkość dotacji na uczniów ustalona w oparciu o ponoszone wydatki bieżące.*

Postanowienia § 5 przedmiotowej uchwały określają sposób ustalania wysokości dotacji na przestrzeni roku budżetowego. W ust. 6 uchwały Rada postanowiła, że *przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących zaplanowanych w uchwale budżetowej na dany rok budżetowy ulegają również zmianie kwoty*

*dotacji należnej podmiotom, którym dotację ustala się według tych wydatków – poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych.*

Odnosząc się do treści § 5 ust. 6 uchwały, Kolegium Izby wskazuje, że z przepisów art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty wynika, że analizowana dotacja jest dotacją roczną, którą zgodnie z art. 80 ust. 3c i art. 90 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. akt 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.

Postanowieniem § 7 ust. 1 określono, że *organowi dotującemu przysługuje prawo kontroli faktycznej liczby uczniów dotowanego podmiotu i prawidłowości wykorzystania dotacji w zakresie pokrywania wydatków bieżących na kształcenie, wychowanie i opiekę, w tym profilaktykę społeczną.*

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 § 7 ust.1 uchwały 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 § 7 ust. 1 uchwały Rady Miejskiej określające możliwość przeznaczenia dotacji na *wydatki bieżące* stanowią zatem przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z przepisów art. 80 ust. 4 art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i stanowi istotne naruszenie tychże przepisów.

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji. Oznacza to konieczność formułowania aktów prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego i tym samym w treści uchwały Rady nie mogą znaleźć się regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową. Reguła

ta wynika wprost z art. 94 ustawy zasadniczej, zgodnie z którą organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego - na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w wyżej powołanym wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że „zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), 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. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest 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”.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 10 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, iż *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 r.*

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2015 r. poz. 1484) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Analiza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych, prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Termin ten ma charakter terminu minimalnego, a gminny prawodawca ma możliwość ustalenia późniejszego terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Nie powinny być jednak ustalane dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym ukształtował się pogląd, że pojęcia „wejście w życie” i „moc obowiązująca” nie mają rozbieżnych zakresów. Pojęcia te są tożsame znaczeniowo i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 marca 2014 r. sygn. akt I SA/Go 51/14; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt K 5/98).

Mając na uwadze powyższe wskazuje się, iż w przedmiotowej uchwale właściwym byłoby postanowienie o treści „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku”.

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

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.

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