



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 16 lutego 2017 r.

Poz. 1302

### UCHWAŁA NR 2/176/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 stycznia 2017 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu w Pile z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz placówek niepublicznych prowadzonych na terenie Powiatu Pilskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, w części obejmującej postanowienia:

- § 3 ust. 4-6 uchwały w brzmieniu:

*"4. Do czasu otrzymania przez Powiat Pilski od ministra właściwego do spraw edukacji informacji o wysokości standardów przyjętych na dany rok budżetowy do wyliczenia części oświatowej subwencji ogólnej, dotacja na ucznia/wychowanka, o których mowa w ust. 1, 2 i 3, udzielana będzie w wysokości ustalonej w roku poprzednim.*

*5. Po otrzymaniu informacji, o której mowa w ust. 4, za okres od 1 stycznia dokonane zostanie przeliczenie wysokości udzielonej dotacji.*

*6. W przypadku, gdy po przeliczeniu dotacja przysługiwać będzie w wysokości innej niż wypłacona, różnica zostanie wyrównana".*

- § 5 ust. 8 uchwały zdanie drugie *„Nadpłaty dotacji na koniec roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu powiatu zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2016, poz. 1870) w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku”.*

- § 6 ust. 7 uchwały w brzmieniu: *„Po zakończeniu czynności kontrolnych Starosta Pilski może zwołać w siedzibie Starostwa Powiatowego w Pile naradę w celu omówienia wyników kontroli, ustalając jej termin dla uczestników”.*

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu,

Uzasadnienie

Uchwałą z dnia 22 grudnia 2016 r. doręczoną tutejszej Izbie 29 grudnia 2016 r. Rada Powiatu Pilskiego, powołując się na przepisy art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 2, art. 90 ust. 2, 4, 8 i 8a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, poz. 1954 i poz. 1985) ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz placówek niepublicznych prowadzonych na terenie Powiatu Pilskiego oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 25 stycznia 2017 r.

Kolegium Izby rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu po zapoznaniu się z jej treścią, ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepis art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego obowiązuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc akt prawa miejscowego, związane są granicami upoważnień zawartych w ustawach stanowiących podstawę działalności prawotwórczych tych organów. Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (vide wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, orzeczenie.nsa.gov.pl 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.

Postanowienie aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie jest uchwała Rady Powiatu w Pile w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz placówek niepublicznych prowadzonych na terenie Powiatu Pilskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, nie mogą wykroczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu.

Wzorcem normatywnym wyznaczającym granice materialne, procesowe i kompetencyjne dla stanowienia prawa miejscowego w zakresie udzielania i rozliczania dotacji jest art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem „*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*”.

Z § 1 uchwały wynika, że reguluje ona tryb udzielania i rozliczania dotacji, tryb i zakres kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystywania dotacji udzielonej dla szkół i placówek niepublicznych oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

W treści § 3 ust. 4-6 ustalono, że „*4. Do czasu otrzymania przez Powiat Pilski od ministra właściwego do spraw edukacji informacji o wysokości standardów przyjętych na dany rok budżetowy do wyliczenia części oświatowej subwencji ogólnej, dotacja na ucznia/wychowanka, o których mowa w ust. 1, 2 i 3, udzielana będzie w wysokości ustalonej w roku poprzednim. 5. Po otrzymaniu informacji, o której mowa w ust. 4, za okres od 1 stycznia dokonane zostanie przeliczenie wysokości udzielonej dotacji. 6. W przypadku, gdy po przeliczeniu dotacja przysługiwać będzie w wysokości innej niż wypłacona, różnica zostanie wyrównana*”.

Postanowienia zawarte w § 3 ust. 4-6 uchwały nie wpisują się w delegację ustawową wynikającą z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie Kolegium regulacje zawarte w § 3 ust. 4-6 uchwały to zasady dotyczące ustalania wysokości dotacji w sytuacji, gdy na początku roku, w którym ustalana jest dotacja, jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają jeszcze informacji o ostatecznych kwotach części oświatowej subwencji ogólnej. W takim przypadku do ustalenia wysokości dotacji będą przyjmowane kwoty przewidziane w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku poprzednim. Jednocześnie ustawodawca wprowadził obowiązek dla jednostki samorządu terytorialnego wyrównania kwot dotacji wyliczonych na podstawie kwot subwencji z roku poprzedniego. Zasady te zostały ustalone w art. 78d i 89c ustawy o systemie oświaty. Przepis art. 89c ustawy stanowi, że „*1. Jeżeli ustawa budżetowa na rok budżetowy została ogłoszona po dniu 1 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, wysokość dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 1a-3ad, w zakresie kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, ustala się:*

- 1) w okresie do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upływa 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy - z uwzględnieniem kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku poprzedzającym rok budżetowy;
- 2) w okresie od pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynęło 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy - z uwzględnieniem kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym.

2. Jeżeli w wyniku aktualizacji podstawowej kwoty dotacji, o której mowa w art. 78b ust. 1-9, dokonanej na podstawie art. 78c ust. 3, lub w wyniku zmiany kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, dokonanej na podstawie ust. 1, wysokość dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 1a-3ad i 4a-4cb, uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 90 ust. 1a-3ad i 4a-4cb, według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji a sumą części dotacji przekazanych od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji ”.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby uznaje, że postanowienia zawarte w § 3 ust. 4-6 wykraczają poza delegacje ustawowe zawarte w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W delegacji ustawowej ustawodawca przenosi prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, nie pozwala zaś na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje, iż za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację poprzez przepisy prawa miejscowego (vide wyrok NSA z 30.01.2003r. SA/KA 1831/02). Tym samym stwierdzenie nieważności § 3 ust. 4-6 uchwały jest uzasadnione.

Postanowienie § 5 ust. 8 uchwały traktuje o nadpłacie dotacji w ciągu roku budżetowego stanowiąc, że „Nadpłaty dotacji w ciągu roku budżetowego zalicza się na poczet przyszłego miesiąca lub pomniejsza się kwotę części dotacji w kolejnym miesiącu. Nadpłaty dotacji na koniec roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu powiatu zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2016, poz. 1870) w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku ”.

Przepis art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) o finansach publicznych reguluje zasady zwrotu do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji niewykorzystanej przez beneficjentów, a nie zasady zwrotu nadpłat dotacji. Dotacje, które nie zostały wykorzystane w ciągu roku budżetowego, powinny być zwrócone do budżetu.

Stąd też Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności § 5 ust 8 uchwały w części obejmującej wyrażenia „Nadpłaty dotacji na koniec roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu powiatu zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2016, poz. 1870) w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku ”, jako sprzecznego z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Treść § 6 reguluje tryb i zakres kontroli pobrania i wykorzystania dotacji stanowiąc m.in. w ust. 7, iż „Po zakończeniu czynności kontrolnych Starosta Piłski może zwołać w siedzibie Starostwa Powiatowego w Pile naradę w celu omówienia wyników kontroli, ustalając jej termin dla uczestników ”.

Kolegium stwierdza, że zakres uprawnień podmiotu kontrolującego został uregulowany w art. 90 ust. 3e, 3f, 3g ustawy o systemie oświaty, gdzie określono, iż organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, przedszkolom innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom z budżetów tych jednostek oraz osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół, placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania oraz mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych szkół i placówek. W literaturze wskazuje się, że „tryb kontroli” należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie w/w norm ustawy, czyli norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określa, w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola. Natomiast „zakres kontroli” to wg literatury „wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (M.Pilch, Ustawa o systemie oświaty, Komentarz, ABC, 2012). Zatem stanowienie przez Radę iż, „po zakończeniu czynności kontrolnych

*Starosta Pilski może zwołać w siedzibie Starostwa Powiatowego w Pile naradę w celu omówienia wyników kontroli, ustalając jej termin dla uczestników*” nie należy do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W związku z powyższym Kolegium stwierdziło nieważność postanowienia § 6 ust. 7 uchwały.

W § 5 ust. 3 uchwały postanowiono, że podane liczby uczniów, o których mowa w ust. 1 i 2 (dla obliczenia i rozliczenia otrzymanej dotacji) muszą być zgodne ze stanem w księdze uczniów i dzienniku lekcyjnym. Wzory rozliczenia dotacji miesięcznej i rocznej określono w zał. nr 2 i zał. nr 3 do uchwały posługując się różnymi pojęciami, a mianowicie, w zał. Nr 2 „*Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów (...)*” a w zał. Nr 3 „*Dane o liczbie uczniów rzeczywistych w poszczególnych miesiącach w danym roku*”. Sformułowania zawarte w zał. Nr 2 i 3 do uchwały - aktualna, rzeczywista liczba uczniów - mogą budzić wątpliwości.

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 stanowiący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak aby wynikała z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. (wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008r., II SA/Lu/485/08).

Dodatkowo Kolegium Izby podnosi, że zgodnie z § 27 uchwały Nr XXVI/216/04 z dnia 30.12.2004 w sprawie ustalenia tekstu jednolitego Statutu Powiatu Pilskiego ze zm. stanowiącej załącznik do uchwały Nr XXVI/2016/04, uchwały Rady Powiatu są numerowane. Przewidziała to Rada Powiatu Pilskiego *expressis verbis* uchwalając w tych przepisach, że: uchwały Rady są numerowane. Pełne numery uchwał składają się z:

- 1) kolejnego numeru sesji, na której uchwałę podjęto (cyfry rzymskie, liczone od pierwszej do ostatniej sesji w toku kadencji),
- 2) kolejnego numeru uchwały (cyfry arabskie, liczone w toku całej kadencji),
- 3) dwóch ostatnich cyfr roku, w którym uchwałę podjęto za wyjątkiem roku 2000, który należy wpisywać w całości.

Uchwale z dnia 22 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych oraz placówek niepublicznych prowadzonych na terenie Powiatu Pilskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, nie nadano numeru wymaganego § 27 Statutu, stąd też w tym zakresie jest ona niezgodna ze Statutem Powiatu Pilskiego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło jak w sentencji uchwały.

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

z up. Aniela Michalec  
Przewodnicząca  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska