



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 9 stycznia 2017 r.

Poz. 378

### UCHWAŁA NR 25/1396/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 grudnia 2016 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. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIV/278/16 Rady Gminy Suchy Las z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji, z powodu naruszenia art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.),

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 30 listopada 2016 r. Rada Gminy Suchy Las, powołując się na przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz art. 219 ust. 4 ustawy o finansach publicznych ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.), w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 28 grudnia 2016 r.

Rozpoznając sprawę, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego stosownie do art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty jest 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 rozdziale 7 ustawy o systemie oświaty p.n. „Finansowanie szkół i placówek publicznych” i rozdziale 8 „Szkoły i placówki niepubliczne”.

Przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowią, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa odpowiednio: w ust. 2-3b art. 80, w ust. 1a 1c i 2-3b art. 90, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Wykonując dyspozycje ww. przepisów, w dniu 24 listopada 2016 r., Rada Gminy Suchy Las podjęła uchwałę nr XXIV/278/16 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji.

W § 4 uchwały Rada postanowiła, że:

Ust. 2 *Osoba prawna niebędąca jednostką samorządu terytorialnego lub osoba fizyczna prowadząca wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 50% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli (...),*

Ust. 3 *Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, które zgodnie z art. 71 b ust.2 Ustawy prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, niezależnie od dotacji, o której mowa w ust. 1, 3, 6, 8, dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy,*

W § 5 uchwały Rada postanowiła, że:

Ust. 4 *Szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem spełnienia warunków z art. 90 ust.2 a ustawy.*

Ust. 5 *Niepubliczne przedszkola, niespełniające warunków, o których mowa w art. 90 ust 1b ustawy, otrzymają na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkola (...),*

Ust. 6. *Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego niespełniającej warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1c Ustawy, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli (...),*

Ust. 7. *Niepubliczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny, niespełniające warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1ba, otrzymują na każdego ucznia tego oddziału przedszkolnego z budżetu gminy dotację w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny (...),*

Ust. 8. *Niepubliczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, prowadzące wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, niezależnie od dotacji, o której mowa w ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 7, dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.*

Odnosząc się do cytowanych regulacji, na wstępie wskazać należy, że realizacja upoważnień ustawowych, wynikających z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinna prowadzić do podjęcia uchwały w granicach prawidłowo zrealizowanego upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Zasadę powyższą potwierdza art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego może zostać nieprawidłowo zrealizowane - poprzez jego rozszerzenie, o zakres w nim nie wymieniony, jak również poprzez zaniechanie pełnej realizacji zakresu udzielonego upoważnienia, co może skutkować dla adresatów aktu prawa miejscowego „niepewnością” w zakresie przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków.

W przypadkach wyżej wymienionych, ustawa o systemie oświaty nie określa wysokości (stawki) dotacji na każdego ucznia, lecz jedynie minimalny jej próg, stanowiąc m.in., że nie może być ona niższa: *niż 50% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym*

wspomaganiem rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Ostateczne ustalenie wysokości tych dotacji leży w gestii organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podlegając konkretyzacji w uchwale wydanej na podstawie przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Organ stanowiący powinien jednoznacznie określić wysokość dotacji przysługującej z budżetu gminy, o wartości nie niższej niż wynika to z przepisów ustawy o systemie oświaty. Tymczasem, używając w treści wymienionych powyżej przepisów określenia „w wysokości nie niższej niż” Rada Gminy Suchy Las wskazała jedynie dolną granicę wysokości dotacji przysługującej na ucznia wskazanych placówek oświatowych.

Taka konstrukcja normy powoduje jej nieostrość i może prowadzić do sytuacji, w których beneficjent dotacji mógłby dochodzić jej w dowolnej wysokości, nie niższej jednakże niż dolna jej granica ustawowa.

Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. WSA w Opolu w wyroku z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/Op 475/09, stwierdził, że „(..) ustawodawca regulując zasady udzielania dotacji, zakreślił jedynie dolną granicę jej wysokości, używając zwrotu "nie mniej". To zatem do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, należy ostateczne określenie w ramach prawa miejscowego ostatecznej wysokości samej dotacji. Brak takiego stosownego zapisu w uchwale powodowałby sytuacje, gdy beneficjent dotacji mógłby dochodzić jej w dowolnej wysokości, nie niższej jednakże niż dolna jej granica ustawowa. Ponieważ ustawodawca nie dookreślił jej górnej granicy, kwestia wysokości dotacji pozostawała by otwarta. Już sam ten fakt, przy braku stosownego zapisu w uchwale gminy, rodziłby zarzewie przyszłych sporów, co do zakresu należnej ustawowo dotacji. W pewnym zatem stopniu, stosowny zapis o wysokości dotacji w samej uchwale, spełnia także funkcje ochroną dla samej jednostki samorządu terytorialnego, chroniąc ją przez wygórowanymi żądaniami ze strony jej beneficjentów”.

Z kolei WSA w Warszawie w wyroku z 18 stycznia 2012 r., sygn. akt V SA/Wa 1852/11, stwierdził, że „Sformułowanie "nie niższej" oznacza, że ustawa określa jedynie przesłanki ustalenia wysokości dotacji wskazując na kwotę minimalną, a nie sztywną. Jej ostateczne wskazanie leży w gestii organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i konkretyzacji w uchwale organu stanowiącego.”

Zatem, poprzez brak doprecyzowania podstawy obliczenia dotacji, we wskazanych powyżej przepisach uchwały, Rada Gminy Suchy Las nieprawidłowo wykonała upoważnienie ustawowe wynikające z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, poprzez brak konkretyzacji w uchwale podstaw obliczenia należnej dotacji.

Podkreślić należy, że normy prawa miejscowego zawarte w aktach prawa miejscowego są normami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i są adresowane do podmiotów stojących na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III SA 1170/01, OwSS nr 1/2002 poz, 23). Przepisy prawa miejscowego winny zatem zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem „luzu interpretacyjnego” (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/92).

Ponadto w § 8 uchwały Rada Gminy Suchy Las postanowiła, że *W przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących, ustalonych w budżecie na utrzymanie ucznia w gminnych szkołach, oddziałach przedszkolnych przy szkołach podstawowych lub przedszkolach publicznych ulegają również zmianie kwoty dotacji należnej podmiotom, którym dotację ustala się według tych wydatków.*

Odnosząc się do powyższego wskazać należy, że ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010 z późn. zm.) wprowadziła w przepisie art. 78c regulacje dotyczące aktualizacji podstawowej kwoty dotacji,

o której mowa w art. 78b ust. 1-9 i art. 79a ust. 1 u.s.o. której, dokonuje się:

- 1) w miesiącu roku budżetowego następującym po miesiącu, w którym upłynęło 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy;
- 2) w październiku roku budżetowego.

W aktualizacji dokonywanej na podstawie ust. 3 pkt 1 uwzględnia się plan dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego - w przypadku aktualizacji podstawowej kwoty dotacji, o której mowa w art. 78b ust. 1-5 i art. 79a ust. 1 - według stanu na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc aktualizacji.

W aktualizacji dokonywanej na podstawie ust. 3 pkt 2 uwzględnia się:

- 1) plan dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego - w przypadku aktualizacji podstawowej kwoty dotacji, o której mowa w art. 78b ust. 1-5 i art. 79a ust. 1 - według stanu na dzień 30 września roku budżetowego;
- 2) zaktualizowaną zgodnie z art. 78c ust. 2 statystyczną liczbę dzieci, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.

Zaktualizowana podstawowa kwota dotacji, o której mowa w art. 78b ust. 1-9 i art. 79a ust. 1, obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca roku budżetowego następującego po miesiącu, w którym dokonano aktualizacji podstawowej kwoty dotacji.

Należy podkreślić, że organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencje prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02) wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Kolegium Izby wskazuje ponadto na przepis § 9 ust. 1 uchwały Rady, w którym określono, że *organ prowadzący szkołę/placówkę sporządza roczne rozliczenie otrzymanej dotacji, z wyszczególnieniem rzeczywistej liczby uczniów oraz kwot na poszczególne rodzaje wydatków bieżących*. Stosownie natomiast do przepisów art. 80 ust. 3d oraz art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, dotacje oświatowe mogą być wykorzystane zarówno na: 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, jak i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących: książki i inne zbiory biblioteczne; środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach; sprzęt rekreacyjny i sportowy; meble; 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, rozliczenie otrzymanej dotacji sporządzane przez organ prowadzący szkołę/placówkę powinno obejmować wszystkie rodzaje ww. wydatków, zaś zamieszczenie w § 9 ust. 1 uchwały Rady wyrażenia bieżących pozostaje w sprzeczności z ww. przepisami.

Kolegium Izby wskazuje również na inne uchybienia, które wystąpiły w:

1. § 4 ust. 3, w którym zamieszczono wyrażenie *niezależnie od dotacji, o której mowa w ust. 1, 3, 6, 8*, podczas gdy w § 4 nie ma ust. 8, zaś ust. 6 stanowi o przedkładaniu informacji o planowanej liczbie dzieci,
2. § 4 ust. 6 oraz § 5 ust 9, w których zamieszczono wyrażenie *Wzór informacji o planowanej liczbie dzieci (...) organ prowadzący składa do Wójta Gminy*.

Należy przyjąć, że do Wójta Gminy organ prowadzący przedkłada Informację, zaś jej wzór określa załącznik nr 2 do uchwały Rady,

3. § 6 ust. 1, w których zamieszczono wyrażenie *Dotacja udzielana jest na każdego ucznia szkoły/placówki oświatowej, o której mowa w § 5 i 6*, podczas gdy o poszczególnych szkołach czy placówkach stanowią przepisy § 4 i § 5.

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

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi 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