



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 9 stycznia 2017 r.

Poz. 385

### UCHWAŁA NR 25/1424/2016 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

postanowień §§ 6, 21 i 23 uchwały Nr 248/XXIX/2016 Rady Gminy Czerwonak z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Czerwonak przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania, 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 tut. Izbie w dniu 1 grudnia 2016 r., Rada Gminy Czerwonak powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty określiła tryb udzielania i rozliczania dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakres i tryb kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie przepisów 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.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy Czerwonak o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 28 grudnia 2016 r.

Rozpatrując 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 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 Rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” i Rozdziale 8 „Szkoly i placowki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty w brzmieniu na dzień wejście w życie uchwały tj. 1 stycznia 2017 r.

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. W myśl przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 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 oraz ust. 1a-1c i 2-3b art. 90, 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.

Wykonując dyspozycje w/w przepisów w dniu 24 listopada 2016 r. Rada Gminy Czerwonak podjęła badaną uchwałę.

W postanowieniu § 6 uchwały Rada Gminy określiła, że „Przedszkole niepubliczne, specjalne wymienione w § 1 ust. 1 pkt 4 prowadzone przez wnioskodawcę otrzymuje na każdego ucznia z budżetu Gminy Czerwonak dotację w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”.

Zgodnie z brzmieniem art. 90 ust. 2ca ustawy o systemie oświaty obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. „Niepubliczne przedszkola specjalne otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”.

W powyższego przepisu wynika że, ustawa o systemie oświaty nie określa wysokości (stawki) dotacji na ucznia niepublicznego przedszkola specjalnego, lecz jedynie minimalny jej próg, stanowiąc m.in., że nie może być ona niższa niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy. Ostateczne ustalenie wysokości tej dotacji leży w gestii organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, podlegając konkretyzacji w uchwale wydanej na podstawie przepisów 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 wymienionego powyżej przepisu określenia w wysokości nie niższej niż Rada Gminy Czerwonak 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, określił 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 sytuację, 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 żądaniem 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, w przepisach § 6 uchwały, Rada Gminy Czerwonak nieprawidłowo wykonała upoważnienie ustawowe wynikające 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).

W § 21 uchwały Rada postanowiła, że *Warunkiem udzielenia dotacji, o których jest mowa w § 3-11, jest złożenie wniosku przez Wnioskodawcę do Wójta Gminy Czerwonak w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji wraz z planowaną liczbę dzieci.*

Kolegium Izby wskazuje, że obowiązek podania informacji o planowanej liczbie uczniów, warunkujący przyznanie dotacji wymagany jest przepisami art. 90 ustawy o systemie oświaty od wszystkich podmiotów prowadzących niepubliczne przedszkola, szkoły i placówki, zaś art. 80 ustawy nakłada ten wymóg tylko na osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego i osoby fizyczne prowadzące publiczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5, oraz poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które zgodnie z art. 71b ust. 2a prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (art. 80 ust. 2c u.s.o.) oraz prowadzące przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne, poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5, które prowadzą zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze (art. 80 ust. 3ac u.s.o.).

W związku z tym postanowienie § 21 uchwały Rady jest zasadne w odniesieniu do placówek niepublicznych, natomiast z treści ww. postanowienia wynika uwarunkowanie udzielania dotacji także dla przedszkoli publicznych oraz przedszkoli publicznych specjalnych, o których mowa w art. 80 ust. 2 oraz 2aa, złożeniem wniosku w wyżej wskazanym terminie mimo, że ustawa o systemie oświaty nie wprowadza takiego warunku. Zatem Rada Gminy Czerwonak, uzależniając przyznanie dotacji od terminowego złożenia wniosku dla ww. podmiotów, wykroczyła poza swoje ustawowe kompetencje, unormowane dyspozycją art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności postanowień § 21 badanej uchwały.

Podobnie z naruszeniem prawa Rada w badanej uchwale w § 22 zawarła postanowienie, iż *Na wniosek osoby prowadzącej placówkę, o której mowa w § 1 ust. 1 Wójt Gminy Czerwonak może wyrazić zgodę na odstąpienie terminu o którym mowa w § 21.*

Stosownie do przepisów:

1. art. 80 ust. 2f ustawy o systemie oświaty Na wniosek osoby prowadzącej odpowiednio publiczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię psychologiczno-pedagogiczną, o których mowa w ust. 2c i 3ac, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia dotacji może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu, o którym mowa w ust. 2c i 3ac, lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego.

2. art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty „Na wniosek osoby prowadzącej odpowiednio niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek, poradnię psychologiczno-pedagogiczną lub placówkę, o których mowa w ust. 1a-1c, 2a, 2b, 2ca, 2d, 2ea, 2ec, 3, 3a i 3ab-3ad, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego właściwej do udzielenia dotacji może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu, o którym mowa w ust. 1a, 1j, 2a, 2b, 2ca, 2d, 2ea, 2ec i 3, 3a i 3ab-3ad, lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego”.

O możliwości przedstawienia informacji o planowanej liczbie dzieci w terminie późniejszym, jak i o udzieleniu dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego decyduje więc organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego na wniosek osoby prowadzącej odpowiednio przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię psychologiczno-pedagogiczną.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie są uprawnione do wprowadzania w tym zakresie regulacji. Organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać tylko w granicach kompetencji określonych przez prawo.

W ocenie Kolegium, zakres regulacji § 22 przedmiotowej uchwały stanowi ingerencję Rady Gminy Czerwonak w wyłączną kompetencję Wójta Gminy Czerwonak. Rada przekroczyła zakres swoich

uprawnień i wkroczyła w sferę uprawnień Wójta, wyznaczoną przepisami art. 80 ust. 2f i art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty.

Powyższe stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 lutego 2007 r. (sygn. akt II OSK 1894/06, LEX nr 340021) wskazał, iż „Jeżeli sprawa należy do właściwości organu wykonawczego gminy, to bez podstawy prawnej rada gminy nie może wkroczyć w kompetencje innego organu (organu wykonawczego), gdyż stanowi to podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały, naruszającej kompetencje tego innego organu...”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 30 września 2010 r. (sygn. akt II SA/Op 348/10, LEX nr 754158) orzekł, iż „Jeżeli sprawa należy do wójta (burmistrza, prezydenta miasta), czyli organu wykonawczego gminy, to bez wyraźnej podstawy prawnej rada gminy nie może wkraczać w kompetencje tego organu ani też modyfikować przepisu stanowiącego o jego uprawnieniach...”.

W związku z powyższym uznać należy że postanowienia § 22 uchwały Rady Gminy Czerwonak naruszają przepisy art. 80 ust. 2f i art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty w stopniu istotnym.

Przy sposobności Kolegium Izby wskazuje na postanowienia § 36 przedmiotowej uchwały dotyczące wejścia w życie, które zapisane zostały następująco: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2017 r.*

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2016 r. poz. 296, z późn. zm.) 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 powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.

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