



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

---

Kraków, dnia 4 września 2012 r.

Poz. 4282

**UCHWAŁA NR KI – 411/166/12**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej**

**w Krakowie**

**z dnia 14 sierpnia 2012 r.**

**znak sprawy: KI-43-153/26/12**

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)

**orzeka**

**o stwierdzeniu nieważności uchwały NR XVII/125/2012 Rady Miasta Jordanowa z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania.**

**Uzasadnienie**

1. Wymieniona we wstępie uchwała NR XVII/125/2012 Rady Miasta Jordanowa z dnia 28 czerwca 2012 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 27 lipca 2012 r. z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie. (Uchwałę tę ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 16 lipca 2012 r. pod pozycją: 3392 i weszła w życie w dniu 31 lipca 2012 r.). Oceniając legalność uchwały NR XVII/125/2012 Kolegium Izby rozpatrywało zgodność jej unormowań z powołanym w jej podstawie przepisem art. 80 ust. 4 i przepisem art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2579 z późn. zm.). Osądzano również prawidłowość norm ustanowionych uchwałą z punktu widzenia ich zgodności z wynikającymi z art. 80 i 90 ustawy normami prawa regulującego dotowanie z budżetów gmin publicznych oraz niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego. Oceniono także prawidłowość legislacji uchwały prawa miejscowego z punktu widzenia wymagań wynikających z rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 108). W wyniku dokonanych ocen, Kolegium Izby stwierdziło, że treści niektórych postanowień uchwały Nr XVII/125/2012 wykraczają poza normę-delegację do stanowienia uchwał z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zauważono ponadto niekompletność niektórych regulacji z punktu widzenia wymagań określenia współczynników (mnożników) procentowych dla obliczanie dotacji na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju (art. 80 ust. 2c i art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty) oraz na dziecko niepełnosprawne (art. 80 ust. 2 i 2b oraz art. 90 ust. 2b i 2d ustawy). Dostrzeżono także różnej wagi błędy legislacyjne niektórych zapisów uchwały NR XVII/125/2012, które łącznie z wcześniej wymienionymi nieprawidłowościami uzasadniły wszczęcie postępowania celem wyeliminowania uchwały z obiegu prawnego w trybie stwierdzenia jej nieważności - na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

2. Na wstępie należy zaznaczyć, że zakres kompetencji rad gmin do stanowienia tej treści uchwał prawa miejscowego, jak uchwała NR XVII/125/2012, wynika z normy-delegacji ustawowej z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i normy-delegacji z art. 90 ust. 4 tej ustawy. Zgodnie z dwoma powołanymi przepisami rzeczą rady gminy jest:

- (1) uregulować tryb udzielania dotacji z budżetu gminy dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli oraz dla innych form wychowania przedszkolnego, których dotowanie należy do ustawowych obowiązków gminy;
- (2) uregulować tryb rozliczania udzielonych dotacji;
- (3) ustalić tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez beneficjentów. Ponadto powołane przepisy wymagają od każdej rady gminy, aby w swojej uchwale:
  - (a) uwzględniła w szczególności podstawę obliczania dotacji;
  - (b) określiła zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji;
  - (c) określiła zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji; oraz aby
  - (d) w ramach regulowania trybu rozliczania dotacji, określiła sposób i termin rozliczenia dotacji. Regulacja merytoryczna uchwały NR XVII/125/2012 znalazła wyraz w Załączniku Nr 1 oraz trzech załącznikach do ww. załącznika (wzór wniosku o przyznanie dotacji, informacja o ilości uczniów, rozliczenie wykorzystania dotacji podmiotowej).

**2.1.** W postanowieniu § 2 ust. 1 (zdanie drugie) Załącznika Nr 1 sformułowano normę, według której (cyt.): „Dotacja może zostać wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących tj, bez nakładów inwestycyjnych.”. Postanowienie tej treści dotyczy przeznaczenia i zarazem wykorzystania dotacji podmiotowych z art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 131 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Swoją materią zapis § 2 ust. 1 nie obejmuje spraw właściwych regulacji „trybu udzielania” lub „tryb rozliczania” tych dotacji, jak delegacja ustawowa z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Treść § 2 ust. 1 odbiega ponadto od regulujących przeznaczenie dotacji przepisów art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d tej ustawy w zw. z art. 131 ustawy o finansach publicznych. Jak to podkreśla orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego, podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, podlega ścisłej wykładni językowej. Dlatego wykładnia przepisu nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, poszerzając zakres aktu poprzez interpretację treści zapisu-upoważnienia w drodze wykładni celowościowej rozszerzającej lub zmieniającej literalne brzmienie zapisu-delegacji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r., sygn. K 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Wykonując zawartą w upoważnieniu ustawowym kompetencję prawodawczą, organ stanowiący samorządu jest zatem zobowiązany 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.

**2.2.** W postanowieniu § 6 Załącznika Nr 1 do uchwały NR XVII/125/2012, Rada Miejska uregulowała sposób ustalania ilości uczniów podmiotu dotowanego w miesiącu lipcu i w miesiącu sierpniu. Według kwestionowanego zapisu obliczanie dotacji za miesiąc lipiec i sierpień dokonuje się na podstawie informacji o ilości wychowanków z miesiąca czerwiec. Regulacja powyższej kwestii w uchwale prawa miejscowego istotnie wykracza poza delegację ustawową z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

**2.3.** W postanowieniach § 12 Załącznika Nr 1 do uchwały NR XVII/125/2012 odniesiono się do kwestii zwrotu dotacji rocznej do budżetu Miasta Jordanowa. Są to sprawy nie związane z materią właściwą „trybowi udzielania i rozliczania dotacji”, a ponadto ich regulacja znajduje już wyraz w przepisach art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Uznać zatem należy, że § 12 pozostaje w kolizji z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz z przepisami § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa RM w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Wyrazem zbędnego „powtórzenia” regulacji ustawowej jest również zapis § 3 ust. 6, którego treść sprowadza się do powtórzenia regulacji ustawowej dotyczącej liczenia dotacji w przypadku niefunkcjonowania w gminie własnego przedszkola gminnego.

2.4. W zapisie § 3 ust. 5 Załącznika Nr 1, poprzez ograniczenie się do sformułowania (cyt.): „...nie może być niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Miasto Jordanów.” - nie uregulowano mnożnika procentowego (stawki) do obliczania dotacji na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i innej niepublicznej formy wychowania przedszkolnego z art. 80 ust. 2, 2b oraz art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty. Ponadto w żadnym zapisie uchwały NR XVII/125/2012 nie ustalono mnożnika procentowego (stawki) do obliczania dotacji dla ucznia objętego wczesnym wspomaganie rozwoju z art. 80 ust. 2c i art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty. Odwołać się w tym miejscu należy do uzasadnienia wyroku Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Opolu z dnia 11 grudnia 2009 r. (I SA/Op 475/09), według którego: „...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 [uchwały] 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.”. Powołane powyżej przepisy ustawy o systemie oświaty określając podstawę obliczania dotacji, wskazują jednocześnie, że udzielana dotacja nie może być mniejsza niż ta wielkość (podstawa). Rzeczą każdej rady gminy jest więc ustalić współczynnik (nie mniejszy niż ustawowo określona podstawa), przez który w gminie będzie przemnażana podstawa dotacji. Nieustalenie ww. mnożników w zapisach uchwały prawa miejscowego powodowałoby, że Burmistrz Miasta Jordanów konkretyzowałby je i zarazem mógłby je różnicować na etapie obliczania i przekazywania dotacji każdemu indywidualnemu podmiotowi. Pogląd, że obowiązkiem organu stanowiącego samorządu jest decydowanie o mnożnikach procentowych w uchwałach z art. art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, wynika również z postanowienie NSA z 14.01.2009 r. (II GPS 7/08).

3. Dodatkowo Kolegium Izby, jako naruszenia prawa wskazuje następujące zapisy uchwały Nr VII/125/2012:

- W zapisach § 2 ust. 1 zdanie 1 oraz § 3 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały NR XVII/125/2012 zamieszczono samodzielne postanowienia, nie związane z materią tego rodzaju uchwał, że dotacja jest w przeliczeniu na wychowanka i, że ma charakter zaliczkowy.
- Za niewłaściwe Kolegium Izby uznało zamieszczenie we wzorze rozliczenia dotacji - wzmianki, według której osobie, która podpisuje rozliczenie (cyt.): „...znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz w art. 82 ustawy – Kodeks karny skarbowy”. Żądanie znajomości ww. przepisów, jako warunku podpisania się na druku rozliczenia dotacji, jest nieuprawnione. Powyższe oświadczenie mogłoby zostać zastąpione zacytowaniem odpowiednich dla rozliczania dotacji przepisów ww. ustawy i przepisów ustawy – Kodeks karny skarbowy. Z tych powodów, po uprzednim wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności i powiadomieniu organów Miasta Jordanów o toczącym się postępowaniu – orzeczono, jak w sentencji. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, dotyczące aktu prawa miejscowego, podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego na podstawie art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 z późn. zm.).

#### POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje możliwość wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium  
**Mateusz Winiarz**