



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 14 grudnia 2016 r.

Poz. 7934

### UCHWAŁA NR 23/1279/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 30 listopada 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 § 4 ust. 14 uchwały Nr XXX/320/16 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 7 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Rawicz dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, z powodu ich sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 14 listopada 2016 r. Rada Miejska Gminy Rawicz powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn.zm.) w związku z art. 1 pkt 66 ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010) ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

Regionalna Izba Obrachunkowa 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 o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 30 listopada 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 z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego jest, jak wynika z art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 14a ust. 1a ustawy, a także szkół, 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 przepisach ustawy o systemie oświaty.

W myśl przepisów 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 ust. 1a-1c i 2 – 3b art. 90, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania,

uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się znaleźć we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw nastąpiła nowelizacja ustawy o systemie oświaty i zgodnie z art. 33 ustawy nowelizującej, ustawa weszła w życie z dniem 1 września 2016 r., jednakże przepisy nowelizujące system dotowania jednostek publicznych, niepublicznych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego lub ministrów wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

Przedmiotową uchwałą Rada zdecydowała, że ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, należy przez to rozumieć kwotę bieżących wydatków zaplanowanych na prowadzenie przez gminę przedszkoli zgodnie z art. 78b ust. 1 ustawy o systemie oświaty dodanym na mocy art. 1 ust. 69 z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Badana uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego, nie wcześniej niż z dniem 1 stycznia 2017 roku (§ 9 uchwały).

W § 4 ust. 14 uchwały, ustalając podstawę obliczania dotacji dla ucznia niepublicznego przedszkola/niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego postanowiono, że *„Jeżeli w wyniku aktualizacji podstawowej kwoty dotacji lub w wyniku zmiany kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, dokonanej w wyniku ogłoszenia ustawy budżetowej, wysokość dotacji, ulega zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji 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”*.

Kolegium Izby wskazuje, że ustawodawca, w art. 89b ustawy o systemie oświaty (obowiązującej od 1 stycznia 2017 r.) zdecydował, iż do dotacji, o których mowa w art. 90, stosuje się przepisy art. 78 a – 78 c. Natomiast do wydatków bieżących, o których mowa w art. 90 ust. 1b, 1ba, 1c, 2b, 2 d, i 2ea, stosuje się przepis art. 78b ust.10.

Stosownie do przepisu art. 78d ust. 2 ustawy o systemie oświaty 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. 80 ust. 2-3ae i 5-5c, 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. 80 ust. 2-3ae i 5-5c, 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.

W rozdziale 7 przepisami art. 78a do 78e ustawy ustawodawca kompleksowo uregulował zasady finansowania szkół i placówek oświatowych, które na mocy przepisu art. 89b ustawy o systemie oświaty mają także zastosowanie do dotacji udzielanych niepublicznym przedszkolom, niepublicznym innym formom wychowania przedszkolnego.

Zgodnie z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Z istoty aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtórzeniu wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Akt prawa miejscowego jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, z czego wynika prawo, jak i obowiązek wprowadzenia norm władczych o charakterze autonomicznym, wielokrotnego zastosowania, skierowanych do nieokreślonej grypy adresatów. Uchwała taka służy wprowadzeniu określonych rozwiązań w ramach przypisanych organowi administracyjnemu kompetencji i nie pełni roli informacyjnej dla jej adresatów odnośnie już istniejących uregulowań prawnych. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecznictwa, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 marca 2016 r. sygn. akt II SA/Łd 16/16, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 grudnia 2015 r. sygn.

akt II SA/Bd 1316/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 16/13). Uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest również dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r. sygn. akt IV SA/GI 391/12). W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne.

Mając powyższe na względzie Kolegium postanowiło o stwierdzeniu nieważności postanowienia o treści *„Jeżeli w wyniku aktualizacji podstawowej kwoty dotacji lub w wyniku zmiany kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, dokonanej w wyniku ogłoszenia ustawy budżetowej, wysokość dotacji, ulega zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji 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”* – zawartego w § 4 ust. 14 uchwały.

W tym zakresie obowiązywała będzie regulacja ustawowa.

Mając na uwadze powyższe 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 jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

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