



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 lutego 2017 r.

Poz. 1306

UCHWAŁA NR 2/180/2017 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 w związku 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 XXXI/454/16 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 30 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 przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXXI/454/16, doręczoną tutejszej Izbie 3 stycznia 2017 r., Rada Miejska w Obornikach, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.) i art. 219 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), uregulowała 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 przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji.

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 Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały.

Kolegium Izby rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w dniu 25 stycznia 2017 r., po zapoznaniu się z jej treścią, 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 stosownie do art. 5a ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. 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 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” i rozdziale 8 „Szkoly i placowki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

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.

Zgodnie z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b, oraz 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.”.

Artykuł 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stanowi, że „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, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.”.

Rada Miejska w Obornikach postanowiła w § 4 ust. 2 uchwały, że „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, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.”.

Z art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty wynika, że „Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne 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, otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, niezależnie od dotacji, o których mowa w ust. 2, 2aa, 2b, 2da, 2dc, 3, 3a, 3ab i 3ac, dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej odpowiednio dla gminy lub powiatu pod warunkiem że osoba prowadząca publiczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.”.

Rada Miejska w Obornikach postanowiła w § 4 ust. 3 uchwały, że „Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, które zgodnie z art. 71b ust. 2 Ustawy prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, niezależnie od dotacji, o której mowa w § 5 ust. 1, 3, 6, 8, dotację z budżetu gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.”.

Korzystając z przysługującego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia określonego w art. 80 ust. 4 w zw. z art. 80 ust. 2b i ust. 2c ustawy o systemie oświaty, Rada Miejska w Obornikach winna m.in. ustalić podstawę obliczania dotacji, czego w przedmiotowym przypadku nie uczyniła, gdyż użyte sformułowanie „nie niższej niż” (w odniesieniu – odpowiednio – do ucznia pełnosprawnego objętego wychowaniem przedszkolnym w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego oraz dziecka objętego wczesnym wspomaganie rozwoju) faktycznie nie ustala podstawy obliczania dotacji, a jedynie stanowi powtórzenie zapisu ustawowego określającego minimalną wysokość tej dotacji.

W tego typu uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest jednoznacznie określić podstawę obliczania dotacji. Rada Miejska w Obornikach poprzez postanowienia § 4 ust. 2 i 3 uchwały nie wypełniła tego obowiązku, pozostawiając organowi wykonawczemu swobodę w decydowaniu o podstawie obliczania dotacji. Użycie w tym przypadku sformułowania „nie niższej niż” spowodowało, że nie została ustalona podstawa obliczania dotacji, a jedynie dolny próg tej podstawy. Zatem przywołane przepisy uchwały stanowią przekroczenie delegacji ustawowej, wynikającej z przepisów art. 80 ust. 4 w zw. z art. 80 ust. 2b i ust. 2c ustawy o systemie oświaty.

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.

Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 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 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”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że w postanowieniu § 4 ust. 3 uchwały nie wskazano warunku otrzymania dotacji, o której mowa w art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty, a mianowicie brak jest zapisu, że podmioty wskazane w tymże przepisie otrzymują dotację „pod warunkiem że osoba prowadząca publiczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, że w postanowieniu § 4 ust. 3 uchwały błędnie przywołano art. 71b ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zamiast prawidłowego art. 71b ust. 2a – co wynika z dyspozycji art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty.

W postanowieniu § 4 ust. 3 uchwały błędnie wskazano również odwołanie do innych przepisów uchwały, a mianowicie do ustępów 1, 3, 6 i 8 § 5 uchwały. W § 4 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Obornikach zamierzała ustalić podstawę obliczania dotacji, o której mowa w art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty. Stąd prawidłowo sformułowane odwołanie winno dotyczyć: § 4 ust. 1, § 4 ust. 2, § 4 ust. 4 i § 4 ust. 5, które stanowią podstawę obliczania dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 80 ust. 2, art. 80 ust. 2b, art. 80 ust. 2da i art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

W § 4 ust. 6 uchwały Rada Miejska w Obornikach postanowiła, że „Wzór informacji o planowanej liczbie dzieci, o których mowa w ust. 4 organ prowadzący składa do Burmistrza, w Urzędzie Miejskim do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Wzór informacji stanowi załącznik nr 2 do uchwały.”. Z kolei w § 4 ust. 4 postanowiono, że „Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny otrzymują na każdego ucznia tego oddziału przedszkolnego z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.”.

Ustawa o systemie oświaty obowiązuje osobę prowadzącą publiczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię do podania organowi właściwemu do udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, co wynika z przepisu art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty. Artykuł 80 ust. 2f ustawy o systemie oświaty stanowi, że 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. Zatem w § 4 ust. 6 uchwały błędnie wskazano odwołanie do ust. 4 § 4 uchwały, gdyż ten dotyczy ustalenia podstawy dotacji, o której mowa w art. 80 ust. 2da ustawy

o systemie oświaty. Prawidłowo winien być wskazany ust. 3 § 4 uchwały, gdyż dotyczy ustalenia podstawy dotacji, o której mowa w art. 80 ust. 2c ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty „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 art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty wynika, że „Szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.”

W § 5 ust. 4 uchwały Rada Miejska w Obornikach postanowiła, że „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. 2a ustawy.”

Artykuł 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stanowi, że „Niepubliczne przedszkola niebędące przedszkolami specjalnymi, niespełniające warunków, o których mowa w ust. 1b, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego 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 § 5 ust. 5 uchwały postanowiono natomiast, że „Niepubliczne przedszkola niespełniające warunków, o których mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.”

Z art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty wynika, że „Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego niespełniającej warunków, o których mowa w ust. 1c, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. (...)”

W § 5 ust. 6 uchwały Rada Miejska w Obornikach postanowiła, że „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, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem spełnienia przesłanek z art. 90 ust. 2d ustawy.”

Artykuł 90 ust. 2ea ustawy o systemie oświaty stanowi, że „Niepubliczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny, niebędące szkołami podstawowymi specjalnymi, niespełniające warunków, o których mowa w 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, z tym że na ucznia niepełnosprawnego

w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny, poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. (...)”.

Rada Miejska w Obornikach postanowiła w § 5 ust. 7, że „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, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem spełniania przesłanek z art. 90 ust. 2ea ustawy.”.

Z art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty wynika, że „Niepubliczne 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, otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, niezależnie od dotacji, o których mowa w ust. 1b, 1ba, 1c, 2a, 2b, 2ca, 2d, 2ea, 2ec, 3a, 3ab i 3ac, dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej odpowiednio dla gminy lub powiatu, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.”.

W § 5 ust. 8 uchwały Rada Miejska w Obornikach postanowiła, że „Niepubliczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, otrzymują na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, niezależnie od dotacji, o których mowa w ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 7, dotację z budżetu odpowiednio gminy w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takie dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej odpowiednio dla gminy.”.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło, że w przypadku § 5 ust. 4, ust. 5, ust. 6, ust. 7 i ust. 8 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Obornikach nie ustaliła podstawy obliczania dotacji, gdyż użyte sformułowanie „nie niższej niż” faktycznie nie ustala podstawy obliczania dotacji, a jedynie stanowi powtórzenie zapisu ustawowego.

Ponadto w postanowieniach § 5 ust. 5 i ust. 8 uchwały nie wskazano, że podmioty wnoszące o otrzymanie dotacji, wskazane w tych przepisach otrzymają dotację pod warunkiem „podania organowi właściwemu do udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie dzieci, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”. Natomiast w § 5, ust. 4, ust. 6 i ust. 7 uchwały wskazano tenże warunek, poprzez odwołanie do odpowiednich przepisów ustawy o systemie oświaty.

W § 5 ust. 9 uchwały Rada Miejska w Obornikach postanowiła, że „Wzór informacji o planowanej liczbie dzieci/uczniów, o których mowa w ust. 1, 2, 3, 4, 5, 6 i 7 organ prowadzący składa do Burmistrza, w Urzędzie Miejskim do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Wzór informacji stanowi załącznik nr 2 do uchwały.”. W przedmiotowym postanowieniu zabrakło odwołania do ust. 8 § 5 uchwały, który dotyczy ustalenia dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 1a.

Ustawa o systemie oświaty obliuguje osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię do podania organowi właściwemu do udzielenia dotacji informacji o planowanej liczbie dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, co wynika z przepisu art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty. Z kolei art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty stanowi, że 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.

Kolegium Izby zwraca ponadto uwagę, że w § 5 ust. 4 uchwały Rada Miejska w Obornikach winna wskazać, że ta regulacja dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, dotyczy jednostki samorządu terytorialnego „obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół”. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie precyzują różnicy między pojęciem typu, a rodzaju szkoły. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozróżnienia szkoły zarówno z uwagi na typ, jak i na rodzaj należy dokonywać mając na względzie cel przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, w którym ustawodawca odwołuje się do tych pojęć. Jeżeli zatem sprawa dotyczy sposobu i wysokości ustalenia dotacji dla szkoły niepublicznej, to pojęcie "rodzaj szkoły" użyte w tym przepisie należy wyklądać na potrzeby omawianego przepisu. Na przykład w art. 80 ustawy o systemie oświaty zapis o szkołach tego samego rodzaju dotyczy poziomu finansowania takich samych szkół. Pojęcie "typu szkoły" występuje w przepisach ustawy o systemie oświaty. Art. 9 ustawy o systemie oświaty określa typy szkół. Termin typ szkoły związany jest z podziałem na poziomy edukacji (szkoła podstawowa, gimnazjum, szkoła ponadgimnazjalna) i kategoriami szkół ponadgimnazjalnych, w których wyróżnia się "podtypy": liceum ogólnokształcące, liceum profilowane, technikum, ewentualnie – liceum uzupełniające - [por. Pilich M. Ustawa o systemie oświaty. Komentarz. Wolters Kluwer sp. z o.o. Warszawa 2008, s. 90 i nast.]. Wynika z tego, że ustawa o systemie oświaty wskazuje jedynie typy szkół publicznych i niepublicznych. Przepisy nie konkretyzują natomiast pojęcia "rodzaj szkoły", choć występuje ono w przepisach między innymi w art. 80 ust. 3, art. 90 ust. 2a i 3. Rozróżnianie rodzaju szkoły jest możliwe przy uwzględnieniu konkretnej normy prawnej, w której ustawodawca odwołuje się do pojęcia "rodzaj szkoły". W tym zakresie stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 2008 r. (wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2008 r. II GSK 333/07, Lex nr 471065). Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że Sąd I instancji trafnie przyjął, iż wobec braku legalnej definicji terminu "rodzaj szkoły" należy uznać, że "rodzaj szkoły" to jej cechy szczególne, charakterystyczne w ramach danego typu szkoły. Natomiast nie można uznać, że w kontekście powyższych uregulowań forma nauczania nie ma wpływu na przyporządkowanie danej szkoły do danego jej rodzaju. W przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego niejasny podział szkół na typy i rodzaje nie stanowi większego problemu. Natomiast w przypadku szkół publicznych niesamorządowych i szkół niepublicznych ma to znaczenie ze względu na przyznawanie dotacji.

Kolegium Izby zaznacza, że analiza dominującego nurtu orzecznictwa sądowo-administracyjnego jednoznacznie wskazuje, iż 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.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12, wyrok WSA w Poznaniu z 28 października 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1305/15), 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.

Organ stanowiący nie może modyfikować przepisów ustawowych. 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 (wyrok NSA we Wrocławiu z 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

Reasumując wymienione zapisy naruszają § 135 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), w myśl którego w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji danego organu.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Obornikach w § 9 ust. 1 wskazała, że „organ prowadzący szkołę/placówkę sporządza roczne rozliczenie otrzymanej dotacji, z wyszczególnieniem rzeczywistej liczby uczniów oraz kwot na poszczególne rodzaje wydatków bieżących”.

Kolegium podnosi, iż ustawą z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827), ustawodawca nadał nowe brzmienie art. 90 ust. 3d, w którym określił przeznaczenie dotacji nie tylko na wydatki bieżące lecz także m.in. na zakup środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, i w poz. a-e enumeratywnie wymienił te wydatki. Znalazły się tu takie wydatki jak: książki i inne zbiory biblioteczne, środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach, sprzęt sportowy i rekreacyjny, 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. Przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2014 r. Stąd wyrażenie „bieżących” w odniesieniu do wydatków narusza obowiązujące przepisy.

W tak obowiązującym stanie faktycznym i prawnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu postanowiło jak w sentencji.

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