



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 stycznia 2017 r.

Poz. 452

UCHWAŁA NR 25/1429/2016 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 XXIX/318/2016 Rady Miasta Gniezna z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie: ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Gniezna 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.), w części dotyczącej:

1. wyrażenia w § 1 ust. 1 pkt 4 w brzmieniu: *szkół niepublicznych specjalnych o uprawnieniach szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny,*
2. § 2 pkt 6 - 14,
3. wyrażenia w § 3 w brzmieniu: *z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy,*
4. wyrażenia w § 5 w brzmieniu: *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.,*
5. § 7,
6. wyrażenia w § 8 w brzmieniu: *obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół,*
7. wyrażenia w § 9 w brzmieniu: *z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy,*
8. wyrażenia w § 10 w brzmieniu: *z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy,*
9. wyrażenia w § 11 z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy,
10. § 14, § 15, § 16, § 17, § 18, § 19,

11. § 22,

12. § 25

13. § 26 pkt 11, pkt 12

14. § 38,

15. wyrażenia w § 41 w brzmieniu: *w którym wskazana będzie kontrolowana szkoła, termin przeprowadzenia kontroli oraz zakres i okres objęty kontrolą,*

16. § 48 ust. 1 i 2.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 8 grudnia 2016 r. Rada Miasta Gniezna, powołując się na przepisy art.18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Gniezna przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania.

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 „Szkoly i placowki 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 się być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Wykonując dyspozycje ww. przepisów, w dniu 30 listopada 2016 r., Rada Miasta Gniezna podjęła uchwałę Nr XXIX/318/2016 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Gniezna przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania.

W § 1 ust. 1 pkt 4 Rada Miasta Gniezna postanowiła, że uchwałę stosuje się m.in. do *szkół niepublicznych specjalnych o uprawnieniach szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny*. Następnie w § 7 określiła, że *Szkoła niepubliczna specjalna o uprawnieniach szkoły publicznej wymienione w § 1 ust. 1 pkt. 4 niniejszej uchwały, w której realizowany jest obowiązek szkolny, prowadzona przez wnioskodawcę otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu Miasta Gniezna w wysokości równej przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy*.

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do przepisu art. 90 ust. 1 u.s.o. dotacje z budżetu gminy otrzymują niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych. Zgodnie natomiast z przepisem art. 5 ust. 5a u.s.o. zakładanie i prowadzenie publicznych szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkół sportowych i mistrzostwa sportowego oraz placówek wymienionych

w art. 2 pkt 3-5 i 7, z wyjątkiem szkół i placówek o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, należy do zadań własnych powiatu.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym (art. 5a ust. 5b u.s.o.).

Z uwagi na to, że kwestionowana uchwała podjęta jest celem realizacji zadania własnego gminy polegającego na dofinansowywaniu działalności szkół i przedszkoli poprzez rozdysponowanie, na określonych zasadach, środków publicznych podmiotom, które się o nie ubiegają, Kolegium postanowiło o nieważności ww. postanowień uchwały Rady Miasta Gniezna.

W § 2 w pkt od 6 do 14 uchwały Rada Miasta Gniezna określiła, co należy rozumieć pod pojęciami: roku budżetowego, liczby mieszkańców, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, najbliższego powiatu prowadzącego szkołę danego typu i rodzaju, wydatków bieżących, statystycznej liczby dzieci, oraz podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli.

Ponadto w §§ 14, 15, 16, 17, 18 i 19 Rada zamieściła regulacje dotyczące aktualizacji statystycznej liczby dzieci oraz aktualizacji podstawowej kwoty dotacji.

Materia zawarta w ww. jednostkach redakcyjnych została uregulowana przez ustawodawcę w przepisach ustawy o systemie oświaty. W art. 89b u.s.o. (w brzmieniu od 01.01.2017 r.) ustawodawca zadecydował, iż do dotacji, o których mowa w art. 90, stosuje się przepisy art. 78a – 78c. Natomiast do wydatków bieżących, o których mowa w art. 90 ust. 1b, 1ba, 1c, 2b, 2 d, i 2ea, stosuje się przepisy art. 78b ust.10.

W rozdziale 7 ustawy, w przepisach art. 78a do 78e ustawodawca zdefiniował pojęcia: najbliższej gminy i powiatu prowadzących przedszkole, szkołę lub inną placówkę, podstawowej kwoty dotacji, statystycznej liczby dzieci, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć oraz aktualizacji statystycznej liczby dzieci i podstawowej kwoty dotacji.

Kolegium wskazuje, że 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. K 19/97 OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem 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.

W utrwalonym orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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, jak też jest 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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 - ONSA 1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 - nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424).

Powyższe stwierdzenie nie oznacza, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w przepisie gminnym będzie automatycznie uznane za naruszenie prawa. Należy jednak podkreślić, iż powtarzanie przepisów ustawowych co do zasady narusza prawo. Nie bez znaczenia pozostaje ilość tych powtórzeń, charakter powtórzonych przepisów prawa i ich istota.

Mając na uwadze powyższe Kolegium stwierdziło nieważność postanowień uchwały Rady Miasta Gniezna zawartych w § 2 w pkt od 6 do 14 oraz w §§ 14, 15, 16, 17, 18 i 19 jako regulujących materię wykraczającą poza upoważnienie wynikające z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 u.s.o. oraz prowadzących do obniżenia rangi przepisów ustawowych.

W §§ 3, 5, 9, 10, i 11 uchwały Rada Miasta Gniezna określając wysokość dotacji na ucznia niepełnosprawnego dla poszczególnych podmiotów zawarła postanowienie w brzmieniu: *z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.*

Przyjęte przez Radę Miasta Gniezna rozwiązanie w zakresie ustalenia wielkości dotacji na ucznia niepełnosprawnego (o których mowa odpowiednio w art. 80 ust. 2 oraz art. 90 ust. 1b, ust. 1c, ust. 2b oraz ust. 2d ustawy o systemie oświaty) nie gwarantuje, zdaniem Kolegium, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego w każdym przypadku będzie co najmniej równa dotacji na ucznia pełnosprawnego. Może się bowiem zdarzyć, że wielkość dotacji na ucznia niepełnosprawnego, ustalona w oparciu o odpowiednik kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, będzie niższa niż wielkość dotacji dla pozostałych uczniów (nie niepełnosprawnych).

Ustawodawca, poprzez zawarcie w przepisie art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, zwrotu *z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego* (odpowiednio: *przedszkola / innej formy wychowania przedszkolnego / oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej*) w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy oraz zawarcie w przepisach art. 90 ust. 1b, 1c, 2b, 2d ustawy o systemie oświaty, zwrotu *z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego* (odpowiednio: *przedszkola / innej formy wychowania przedszkolnego*) w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, użytego po wcześniejszym wskazaniu wielkości dotacji bądź minimalnego wskaźnika wielkości dotacji, odnoszących się zawsze do podstawowej kwoty dotacji na jednego ucznia w przedszkolu / szkole podstawowej prowadzonym / prowadzonej przez gminę, chciał zagwarantować dofinansowanie na ucznia niepełnosprawnego na poziomie przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej, w sytuacji gdyby wielkość dotacji ustalona przez organ stanowiący była niższa, niż ta, która została ustalona w subwencji.

Podobne stanowisko znajduje odzwierciedlenie w doktrynie, rozstrzygnięciach organów nadzoru, a – co najważniejsze – w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt I SA/Po 1305/15).

Przyjęte w uchwale j.s.t. rozwiązania muszą pozostawać w zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa, a także mieć charakter uniwersalny, tzn. że ustalone reguły mają obowiązywać niezależnie od zmiany niektórych elementów uchwały. Należy jeszcze raz 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.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby stwierdziło nieważność wskazanych w sentencji wyrażeń – jako sprzecznych, odpowiednio z art. 80 ust. 2, a w konsekwencji z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i art. 90 ust. 1b, 1c, 2b i 2d, a w konsekwencji z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 8 uchwały wystąpił błąd pisarski. W przepisie tym zamieszczono bowiem wyrażenie: (...) *z budżetu Miasta Gniezna obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół* (...). Mając na uwadze to, iż uchwała Rady Miasta Gniezna jest podlegającym publikacji aktem prawa miejscowego, który w sposób generalny i abstrakcyjny określa reguły postępowania wyznaczonej grupie adresatów, Kolegium stwierdziło nieważność § 8 w zakresie określonym w sentencji.

W § 22 uchwały Rada Miasta Gniezna postanowiła, że *Dotacje, o których mowa w § 3-13 niniejszej uchwały, są udzielane pod warunkiem złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji do Prezydenta Miasta w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji zawierającego planowaną liczbę uczniów.*

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 na osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego i osoby fizyczne prowadzące:

1. 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

2. 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 § 22 uchwały Rady jest zasadne w odniesieniu do placówek niepublicznych. Jednakże z treści ww. postanowienia wynika uwarunkowanie udzielania dotacji 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 Miasta Gniezna, 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.

W § 25 uchwały Rada Miasta Gniezna postanowiła, że *Na wniosek osoby prowadzącej szkołę o której mowa w § 1 ust. 1 niniejszej uchwały Prezydent Miasta Gniezna może wyrazić zgodę na odstąpienie od terminu o którym mowa w § 22 niniejszej uchwały.*

Stosownie natomiast do przepisów:

1. Art. 80 ust. 2f u.s.o. *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 u.s.o. *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 ww. podmiotów.

W ocenie Kolegium Izby zakres regulacji § 25 uchwały Rady Miasta Gniezna stanowi ingerencję organu stanowiącego w wyłączną kompetencję Prezydenta wyznaczoną przepisami art. 80 ust. 2f oraz art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty, jako organu upoważnionego przez ustawodawcę do wyrażania zgody na przedstawienie informacji o planowanej liczbie dzieci w terminie późniejszym niż określony w przepisach ustawy lub na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego.

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...”*.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności postanowień § 25 badanej uchwały.

W § 26 pkt 11 i 12 uchwały Rada Miasta Gniezna postanowiła, że wniosek o udzielenie dotacji winien zawierać kopię wpisu do ewidencji oraz kopię decyzji o nadaniu uprawnień szkoły publicznej.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 220 § 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli możliwe są one do ustalenia na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych.

Na podstawie przepisu art. 82 ust. 1 u.s.o. osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązującą do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. Ponadto zgodnie z przepisem art. 85 ust. 3 u.s.o. organ jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 82 ust. 1, na wniosek osoby prowadzącej szkołę niepubliczną nieposiadającą uprawnień szkoły publicznej nadaje tej szkole uprawnienia szkoły publicznej

Żądanie zatem zaświadczenia na potwierdzenie stanu prawnego możliwego do ustalenia na podstawie prowadzonej przez j.s.t. ewidencji jest sprzeczne z przywołanym przepisem Kpa.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności postanowień § 26 pkt 11 i 12 badanej uchwały.

W § 38 uchwały Rada Miasta Gniezna postanowiła, że od kwoty dotacji zwróconej po terminie określonym w § 37 niniejszej uchwały, nalicza się odsetki w wysokości określonej, jak dla zaległości podatkowych, począwszy od dnia następnego po upływie terminu określonego w § 32 niniejszej uchwały. Z kolei § 32 nie określa żadnego terminu, stanowiąc jedynie, że *zaprzestaje się przekazywania dotacji w przypadku:*

- 1) zakończenia prowadzenia działalności przez szkołę,
- 2) utraty uprawnień szkoły publicznej.

W § 41 uchwały Rada Miasta Gniezna postanowiła, że *Podstawą do przeprowadzenia kontroli, o której mowa w § 34 niniejszej uchwały, jest imienne upoważnienie wydane przez Prezydenta Miasta, w którym wskazana będzie kontrolowana szkoła, termin przeprowadzenia kontroli oraz zakres i okres objęty kontrolą.*

W ocenie Kolegium, stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzania kontroli pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy ustawy o systemie oświaty, które podlegają ścisłej wykładni językowej i nie mogą prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia, materii w nich niewymienionych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. U 2/00, stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako "ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system". Natomiast termin "tryb" w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw.

Ustawodawca w art. 80 ust. 4 oraz 90 ust. 4 u.s.o. zawarł upoważnienie do ustalenia m.in. trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Zważywszy, że termin "kontrola" jest rozumiany jako porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, to zwrot: "ustala tryb kontroli" na gruncie ww. przepisów należy rozumieć jako określenie zasad i sposobu postępowania w trakcie czynności kontrolnych, czyli tzw. porównawczych. Do tak określonych zasad i sposobu procedowania kontrolnego nie można zaliczyć regulacji zawartej w § 5 ust. 2 uchwały Rady Miasta Gniezna.

W ocenie Kolegium brak jest podstaw do stanowienia przez organ stanowiący o wymogach "technicznych" czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli i po przeprowadzeniu czynności kontrolnych. Właściwym organem do określenia ww. spraw związanych z kontrolą wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa plany kontroli, udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji.

Podobne stanowisko znajduje odzwierciedlenie w doktrynie, rozstrzygnięciach organów nadzoru, a – co najważniejsze – w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2016 r., sygn. akt I SA/Po 407/16).

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności postanowień § 41 badanej uchwały.

W § 48 uchwały Rada Miasta Gniezna postanowiła, że:

Ust. 1 *W przypadku utrudniania lub udaremniania przez szkołę, o której mowa w § 1 ust. 1 pkt. 5 lub przez organ prowadzący tę szkołę lub placówkę czynności kontrolnych, o których mowa w § 44 - 45 niniejszej uchwały organ dotujący wzywa dyrektora szkoły lub placówki lub organ prowadzący tę szkołę lub placówkę do zaprzestania tych działań w terminie 7 dni.*

Ust. 2 *Po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w § 48 ust. 1 niniejszej uchwały, organ dotujący wstrzymuje przekazywanie szkole lub placówce dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w szkole lub placówce czynności kontrolnych, o których mowa w § 44 – 45 niniejszej uchwały.*

Rada Miasta Gniezna w początkowej części cytowanego przepisu wymienia jedynie szkołę, zaś w dalszej części stanowi o organie prowadzącym zarówno szkołę jak i placówkę. Regulację w przedmiotowym zakresie ustawodawca zawarł w art. 90 ust. 3fa u.s.o., stanowiąc (w brzmieniu od 01.01.2017 r.) że *W przypadku utrudniania lub udaremniania przez szkołę, o której mowa w ust. 3, lub przez niepubliczną placówkę, o której mowa w art. 2 pkt 3, 4, 7 i 10, lub przez organ prowadzący tę szkołę lub placówkę czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 3f, organ dotujący wzywa dyrektora szkoły lub placówki lub organ prowadzący tę szkołę lub placówkę do zaprzestania tych działań w określonym terminie.*

W poprzednim brzmieniu przepis odnosił się jedynie do szkoły niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej niewymienionej w ust. 2a.

Kolegium Izby wskazuje jak powyżej, 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.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło o nieważności postanowień § 48 badanej 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