



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 kwietnia 2017 r.

Poz. 2706

### UCHWAŁA NR 6/489/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 marca 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 art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXV/341/V/2017 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom i placówkom o uprawnieniach szkół i placówek publicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 1 marca 2017 r. Rada Powiatu w Poznaniu - powołując się na przepisy art. 90 ust. 4 i ust. 8a ustawy o systemie oświaty - ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom i placówkom o uprawnieniach szkół i placówek publicznych oraz tryb i zakres 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. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, zawiadomiła przedstawiciela Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXV/341/V/2017 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 22 lutego 2017 r. wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 21 marca 2017 r.

Rozpoznając sprawę, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.), 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. W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez powiat zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w rozdziale 7 ustawy o systemie oświaty pn. „Finansowanie szkół i placówek publicznych” i rozdziale 8 „Szkoły i placówki niepubliczne”.

Przepis art. 90 ust.4 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż „*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”.*

Wykonując dyspozycję ww. przepisu, w dniu 22 lutego 2017 r. Rada Powiatu w Poznaniu podjęła uchwałę Nr XXV/341/V/2017 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom i placówkom o uprawnieniach szkół i placówek publicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu uchwały.

W § 3 ust. 1 Rada Powiatu postanowiła, że *„Niepubliczne szkoły o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Powiat Poznański”.*

Z dniem 1 stycznia 2017 r. ustawodawca oparł sposób określenia wysokości dotacji dla szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne oraz osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego, o odpowiednio ustaloną podstawową kwotę dotacji lub część oświatową subwencji ogólnej. Podstawową kwotę dotacji zgodnie z art. 78b ustawy o systemie oświaty, ustawodawca odniósł do wydatków bieżących zaplanowanych na prowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego szkół danego typu i rodzaju odpowiednio pomniejszonych i podzielonych przez właściwie ustaloną statystyczną liczbę uczniów w tych szkołach. Natomiast część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa. Przepisy gwarantują minimalną wysokość tej kwoty. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198, z późn. zm.) kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest rozdzielana pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu, określanego corocznie w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Zatem uchwalenie przez Radę Powiatu sposobu określenia wysokości dotacji dla szkół, o których mowa w § 3 ust. 1 uchwały tj. w oparciu o podstawową kwotę dotacji przewidzianą w części oświatowej subwencji ogólnej w sposób istotny narusza przepis art. 90 ust. 2a w związku z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Stosownie bowiem do art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty *„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 § 3 ust. 2 uchwały Rada Powiatu uchwałała, że *„Niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych, niewymienione w ust. 1, otrzymują dotację na każdego ucznia w wysokości 50% ustalonych w budżecie Powiatu Poznańskiego wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju, prowadzonych przez Powiat Poznański, w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że uczestniczył on w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu”.*

Podobnie w § 3 ust. 3 uchwały Rady Powiatu uchwalono, że *„W przypadku, gdy Powiat Poznański nie prowadzi szkoły danego typu i rodzaju, szkoły niepubliczne o uprawnieniach publicznych otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotację z budżetu Powiatu Poznańskiego w wysokości 50% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia przez najbliższy powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu i rodzaju”.*

Postanowienie § 3 ust. 2 i 3 uchwały Rada Powiatu jest sprzeczne z przepisem art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, iż wysokość dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla szkół wymienionych w § 3 ust. 2 i 3 uchwały określa się w oparciu o podstawową kwotę dotacji dla szkół danego typu i rodzaju, a nie o ustalone w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wydatki bieżące.

Regulacje zawarte w § 3 ust. 5, 9, 10, w § 4 wyrażenie „z uwzględnieniem § 3 ust. 2 w zakresie dotyczącym uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych” oraz w § 5 ust. 1 wyrażenie „i ust. 2” uchwałodawca odnosi do przepisu § 3 ust. 2 uchwały, który jak wyżej wskazano jest sprzeczny z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, a zatem nie mogą pozostać w obrocie prawnym.

W treści § 3 ust. 4 postanowiono, że „Do ustalenia najbliższego powiatu stosowana będzie aplikacja elektroniczna MEN”.

Materia zawarta w tej jednostce redakcyjnej została uregulowana przez ustawodawcę w przepisach ustawy o systemie oświaty. W art. 78a ust. 17 ustawy o systemie oświaty ustawodawca zdecydował, iż „Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania udostępnia na stronie internetowej urzędu obsługującego tego ministra narzędzie pomocnicze w postaci elektronicznej aplikacji do wyznaczania, dla każdej gminy i powiatu, gmin i powiatów:

- 1) spełniających warunki, o których mowa w ust. (...)
- 2) w zakresie spełnienia warunków, o których mowa w ust. (...)

- przedstawiając listę gmin i powiatów, z wyszczególnieniem prowadzonych przez nie przedszkoli, szkół w podziale na typy, w tym szkół, w których zorganizowano oddział przedszkolny lub internat, oraz placówek, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7, ustaloną na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy, uszeregowanych pod względem najbardziej zbliżonego wskaźnika dochodów podatkowych na jednego mieszkańca”.

W § 6 Rada Powiatu postanowiła, że „Kwoty dotacji ulegają zmianie w przypadku zmiany podstawy obliczania dotacji, w tym wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla Powiatu Poznańskiego otrzymywanej na dany rok budżetowy”.

W ocenie Kolegium regulacje zawarte w § 6 uchwały to zasady dotyczące ustalania wysokości dotacji w sytuacji, gdy na początku roku, w którym ustalana jest dotacja, jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają jeszcze informacji o ostatecznych kwotach części oświatowej subwencji ogólnej. W takim przypadku do ustalenia wysokości dotacji będą przyjmowane kwoty przewidziane w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku poprzednim - art. 78d i art. 89c ustawy o systemie oświaty.

Jednocześnie ustawodawca wprowadził obowiązek dla jednostki samorządu terytorialnego wyrównania kwot dotacji wyliczonych na podstawie kwot subwencji z roku poprzedniego. Zasady aktualizacji podstawowej kwoty dotacji zostały ustalone w art. 78c ust. 3 - 6 i art. 89b ustawy o systemie oświaty.

Postanowienia zawarte w § 3 ust. 4 i § 6 uchwały nie wpisują się w delegację ustawową wynikającą z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

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 powiatowe jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady powiatu 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 stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego 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 powiatowym będzie automatycznie uznane za naruszenie prawa. Należy jednak podkreślić, iż powtarzanie przepisów ustawowych co do zasady narusza prawo.

Regulując zagadnienia dotyczące zakresu i trybu kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystywania dotacji Rada Powiatu w § 8 ust. 1, 2 i 3 uchwały wskazała, że „§ 8.1. Kontrolę w zakresie prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, o której mowa w § 3 zarządza Starosta Poznański określając: kontrolowany podmiot, termin przeprowadzenia kontroli, zakres i czas jej trwania, okres objęty kontrolą oraz sposób jej przeprowadzenia.

2. Kontroli dokonują imiennie upoważnieni pracownicy Starostwa Powiatowego w Poznaniu

3. Kontrola może być przeprowadzona:

- 1) okresowo- w ciągu roku po uprzednim, co najmniej 7 - dniowym pisemnym powiadomieniu osoby prawnej lub fizycznej prowadzącej szkołę lub placówkę, o zakresie, przewidywanym czasie oraz miejscu kontroli,
- 2) doraźnie - w przypadku, gdy okoliczności wskazują na konieczność podjęcia natychmiastowych czynności kontrolnych”.

W ocenie Kolegium, stanowienie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego o treści zarządzenia Starosty o przeprowadzeniu kontroli jak i określenie rodzajów 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 w art. 90 ust. 4 ustawy 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 sposobu postępowania w trakcie czynności kontrolnych, czyli tzw. porównawczych. Do tak określonego sposobu procedowania kontrolnego nie można zaliczyć regulacji zawartych w § 8 ust 1 w części „określając: kontrolowany podmiot, termin przeprowadzenia kontroli, zakres i czas jej trwania, okres objęty kontrolą oraz sposób jej przeprowadzenia” oraz § 8 ust. 2 i 3 uchwały.

W ocenie Kolegium brak jest podstaw do stanowienia przez organ stanowiący o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli. 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).

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono 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 doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

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