



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 20 września 2022 r.

Poz. 6567

UCHWAŁA NR 27/1265/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 14 września 2022 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr 0007.388.2022 Rady Gminy Przykona z dnia 17 sierpnia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji w wysokości wyższej niż określona w art. 25 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, dla Szkoły Podstawowej w Sarbicach, z powodu naruszenia art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930, z późn.zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 23 sierpnia 2022 r., Rada Gminy Przykona, powołując się na art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, wyraziła zgodę na udzielenie dotacji w wysokości wyższej niż określona w art. 25 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, dla Szkoły Podstawowej w Sarbicach.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr 0007.388.2022 Rady Gminy Przykona z dnia 17 sierpnia 2022 r. w sprawie wyrażenia zgody na udzielenie dotacji w wysokości wyższej niż określona w art. 25 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, dla Szkoły Podstawowej w Sarbicach, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 14 września 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym gminy, jak stanowi art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z późn. zm.), jest zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w przedszkolach oraz w innych formach wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 32 ust. 2 ustawy, a także w szkołach, o których mowa w art. 8 ust. 15 ustawy. Jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach i w wysokości określonych ustawą o finansowaniu zadań oświatowych.

Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne szkoły, w których jest

realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędące szkołami specjalnymi otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego oraz wskaźnika zwiększającego, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy.

Z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wynika natomiast, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, może wyrazić zgodę na udzielenie dotacji, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy, w wysokości wyższej niż określona tym przepisem. W uchwale tej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala również okres udzielania tej dotacji w wyższej wysokości (art. 39 ust. 3 ustawy).

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *"Rada Gminy Przykona wyraża zgodę na udzielenie wyższej dotacji z budżetu Gminy Przykona, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych:*

- a) dla ucznia klas od I do III w wysokości 1.547,08 zł;*
 - b) dla ucznia klas od IV do VIII w wysokości 1.487,62 zł*
 - c) dla uczniów niepełnosprawnych według poszczególnych wag dla klas od I do III:*
 - waga P5 w wysokości 1.839,90 zł,*
 - waga P6 w wysokości 2.732,77 zł,*
 - waga P7 w wysokości 3.149,44 zł,*
 - waga P8 w wysokości 6.661,38 zł,*
 - d) dla uczniów niepełnosprawnych według poszczególnych wag dla klas od IV do VIII:*
 - waga P5 w wysokości 1.801,21 zł,*
 - waga P6 w wysokości 2.694,08 zł,*
 - waga P8 w wysokości 6.622,69 zł,*
- w publicznej Szkole Podstawowej w Sarbicach."*

Jednocześnie w § 1 ust. 2 Rada Gminy postanowiła, że: *"Gdyby wysokość dotacji określona na podstawie obowiązujących przepisów okazała się wyższa od kwot dotacji określonych w niniejszej uchwale stosuje się wyższe kwoty dotacji."*

Stosownie do § 2 badanej uchwały, podwyższona kwota dotacji obowiązywać będzie od 1 maja 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.

W uzasadnieniu do uchwały wskazane zostały następujące powody jej podjęcia: *"(...) Na podstawie art. 43 ust. 1, 2 i 3 ustawy dokonano aktualizacji kwot dotacji."*

W związku z zapisami rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2022 r. (Dz. U z 2021 poz. 2453) kwoty dotacji wyliczone na podstawie otrzymanej przez Gminę Przykona części oświatowej subwencji na 2022 rok uległy zmianie.

Zmiana sposobu naliczania części oświatowej subwencji ogólnej na 2022 rok spowodowała obniżenie kwot subwencji, co za tym idzie spadek dotacji udzielanej na uczniów Szkoły Podstawowej w Sarbicach.

W związku z pismem z dnia 26.05.2022r. złożonym przez Stowarzyszenie Edukacyjne „NIESKOŃCZONOŚĆ” zła sytuacja finansowa szkoły spowodowana jest ciągłym wzrostem wydatków bieżących.

Ustalenie kwot dotacji na poziomie wskazanym w uchwale pomoże zapewnić stabilną sytuację finansową szkoły."

W ocenie Kolegium Izby postanowienia badanej uchwały w sposób istotny naruszają art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, z następujących względów.

Jak wynika z brzmienia art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, przepis ten stanowi podstawę do wyrażenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zgody na udzielenie wymienionych w tym przepisie kategorii dotacji, w tym dotacji, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy, w wysokości wyższej niż określona ustawowo. W ramach kompetencji wynikającej z ww. przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien zatem określić wskaźnik (wartość), wyrażony kwoto albo procentowo, o jaki dotacja ta ma zostać podwyższona.

Tymczasem Rada Gminy Przykona w § 1 ust. 1 badanej uchwały nie określiła wskaźnika podwyższania dotacji, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a ustaliła konkretne kwoty dotacji, jakie w okresie od dnia 1 maja 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. mają być udzielane na poszczególnych uczniach Szkoły Podstawowej w Sarbicach (różnicując je wg klas i wag), do czego nie była upoważniona.

Kolegium Izby wskazuje również, że przepis art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie stanowi podstawy do wyrażenia zgody na udzielenie określonej kategorii dotacji, wymienionej w tym przepisie, w wysokości wyższej niż wynikająca z ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, imiennie wskazanemu podmiotowi, korzystającemu z tej kategorii dotacji.

Ponadto uchwały podejmowane na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowią akty prawa miejscowego. Akty te jako akty prawa powszechnie obowiązującego muszą posiadać cechy ogólności i abstrakcyjności. Charakter generalny mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś wymienienie ich z imienia (nazwy). Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych, okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej (niepowtarzalnej) sytuacji. Powszechnie obowiązywanie oznacza więc prawną możliwość regulowania postępowania wszystkich kategorii adresatów prawa i obywateli, organów państwowych, osób prawnych i organizacji społecznych (por. E. Cz. Malisz, Samorządowe prawo miejscowe, Zielona Góra 2001, s. 21 oraz B. Dolnicki, Komentarz do art. 40 i 41 ustawy o samorządzie gminnym [w:] B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, wyd. III, WKP 2021, dostęp: Lex).

Badana uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zatem adresowana do nieograniczonego kręgu szkół publicznych, prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędących szkołami specjalnymi, nawet jeżeli w momencie podejmowania badanej uchwały na terenie Gminy Przykona działa tylko jedna tego rodzaju szkoła.

Podkreślenia wymaga również, że akty prawa miejscowego muszą być wydawane wyłącznie w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe i to tylko w granicach zakreślonych w tym upoważnieniu. Ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego nie może opierać się na domniemaniu objęcia jego zakresem materii w nim niewymienionych. Niedopuszczalne jest stosowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej, czy celowościowej. Nie jest bowiem dopuszczalne domniemanie kompetencji prawodawczych (por. wyrok WSA w Poznaniu z 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 116/13). Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego, którym jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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

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 jego doręczenia.