



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 grudnia 2016 r.

Poz. 8200

UCHWAŁA NR 24/1344/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 14 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

postanowień uchwały nr XXX/188/16 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 21 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 wykorzystania udzielonej dotacji, w części dotyczącej:

- 1) w § 5 ust. 1 wyrażenia: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości kwoty przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 2) w § 5 ust. 2 wyrażenia: „, 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”,
- 3) w § 5 ust. 4 wyrażenia: „, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 4) w § 6 ust. 1 wyrażenia: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 5) w § 6 ust. 2 wyrażenia: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 6) w § 6 ust. 3 wyrażenia: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 7) w § 6 ust. 5 wyrażenia: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 8) w § 6 ust. 6 wyrażenia: „, 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”,
- 9) w § 6 ust. 7 wyrażenia: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,

z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 5 grudnia 2016 r., Rada Gminy Kaźmierz, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 80 ust. 4, art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.; aktualnie: 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; aktualnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) ustaliła 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 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 14 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 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.

Przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. 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 21 listopada 2016 r., Rada Gminy Kaźmierz podjęła uchwałę nr XXX/188/16 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 wykorzystania udzielonej dotacji.

W postanowieniu § 5 i § 6 badanej uchwały Rada Gminy Kaźmierz określiła podstawy udzielania dotacji dla poszczególnych rodzajów jednostek oświatowych, z rozróżnieniem podstawy udzielania dotacji na uczniów niepełnosprawnych, i tak:

- 1) w § 5 ust. 1 uchwaliła, że: „Publiczne przedszkola prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości kwoty przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.”,
- 2) w § 5 ust. 2 uchwaliła, 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 równej 50% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, 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.”,
- 3) w § 5 ust. 4 uchwaliła, 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 równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.”,

- 4) w § 6 ust. 1 uchwaliła, że: „Niepubliczne przedszkole, spełniające wymagania określone w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty otrzymuje dotację z budżetu gminy na każdego ucznia w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.”,
- 5) w § 6 ust. 2 uchwaliła, że: „Niepubliczna szkoła podstawowa, w której zorganizowano oddział przedszkolny, spełniająca wymagania określone w art. 90 ust. 1ba ustawy, otrzymuje 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 równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.”,
- 6) w § 6 ust. 3 uchwaliła, że: „Osoba prawna lub osoba fizyczna prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego, spełniająca wymagania określone w art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty, otrzymuje na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej 50% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, 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.”,
- 7) w § 6 ust. 5 uchwaliła, 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 równej 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkola, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy.”,
- 8) w § 6 ust. 6 uchwaliła, 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 równej 40% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, 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, pod warunkiem spełnienia przesłanek z art. 90 ust. 2d ustawy.”,
- 9) w § 6 ust. 7 uchwaliła, 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 równej 75% podstawowej kwoty dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy, pod warunkiem spełnienia przesłanek z art. 90 ust. 2ea ustawy.”.

Kolegium Izby wskazuje, że rada gminy, stanowiąc akty prawa miejscowego, związana jest granicami upoważnień zawartych w ustawach stanowiących podstawę działalności prawotwórczej tych organów. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Treść tego przepisu wskazuje, że podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest wyraźne upoważnienie zawarte w ustawie. Podobnie jak w przypadku upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia, 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 władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

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. 2 ustawy o systemie oświaty „Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne przedszkola, niebędące przedszkolami specjalnymi, otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie 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.”.

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.”.

Z art. 80 ust. 2da 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.”.

Zgodnie z art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty „Niepubliczne przedszkole niebędące przedszkolem specjalnym otrzymuje na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie 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, jeżeli to przedszkole: (...)”.

Artykuł 90 ust. 1ba ustawy o systemie oświaty stanowi, że „Niepubliczna szkoła podstawowa, w której zorganizowano oddział przedszkolny, niebędąca szkołą podstawową specjalną, otrzymuje 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, jeżeli ten oddział przedszkolny w szkole podstawowej: (...)”.

Z art. 90 ust. 1c ustawy o systemie oświaty wynika, że „Osoba prawna lub osoba fizyczna prowadząca wychowanie przedszkolne w niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego otrzymuje na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej 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, jeżeli ta inna forma wychowania przedszkolnego: (...)”.

Zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty „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. (...)”.

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. (...)”.

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. (...)”.

Mając na uwadze przytoczone powyżej przepisy, w ocenie Kolegium Izby za niezgodne z prawem należy uznać:

- 1) w § 5 ust. 1 wyrażenie: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości kwoty przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 2) w § 5 ust. 2 wyrażenie: „, 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”,
- 3) w § 5 ust. 4 wyrażenie: „, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 4) w § 6 ust. 1 wyrażenie: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 5) w § 6 ust. 2 wyrażenie: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 6) w § 6 ust. 3 wyrażenie: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego innej formy wychowania przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 7) w § 6 ust. 5 wyrażenie: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”,
- 8) w § 6 ust. 6 wyrażenie: „, 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”,
- 9) w § 6 ust. 7 wyrażenie: „, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy”.

Przyjęte przez Radę Gminy Kaźmierz rozwiązanie w zakresie ustalenia wielkości dotacji na ucznia niepełnosprawnego dla poszczególnych podmiotów (o których mowa odpowiednio w art. 80 ust. 2, 2b i 2da oraz art. 90 ust. 1b, 1ba, 1c, 2b, 2d i 2ea 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 przepisach art. 80 ust. 2, 2b i 2da 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, 1ba, 1c, 2b, 2d i 2ea ustawy o systemie oświaty, zwrotu z *tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego* (odpowiednio: *przedszkola / oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej / innej formy wychowania przedszkolnego / przedszkola / innej formy wychowania przedszkolnego / oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej*) 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 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.

Rada Gminy Kaźmierz w badanej uchwale dokonała modyfikacji przepisów ustawowych, która polegała na określeniu podstawy dotacji na ucznia niepełnosprawnego.

Kolegium Izby wskazuje, że organ stanowiący nie może modyfikować przepisów ustawowych. Pogląd taki, że organ stanowiący nie może modyfikować przepisów ustawowych zaprezentował również Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. (sygn. akt II SA/Wr 2572/02), w którym wskazał, 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 stwierdziło nieważność wskazanych w sentencji wyrażen – jako sprzecznych, odpowiednio z art. 80 ust. 2, 2b i 2da, a w konsekwencji z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i art. 90 ust. 1b, 1ba, 1c, 2b, 2d i 2ea, a w konsekwencji z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Ponadto w postanowieniach § 5 ust. 3, § 6 ust. 5 i ust. 8 przedmiotowej 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 § 6 ust. 4, ust. 6 i ust. 7 uchwały wskazano tenże warunek.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że w § 5 ust. 4 uchwały organ stanowiący winien wskazać, że ta regulacja w zakresie 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.

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.

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