



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 sierpnia 2017 r.

Poz. 5527

UCHWAŁA NR 16/951/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 2 sierpnia 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 XXVIII/189/2017 Rady Powiatu Ostrowskiego z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 10 lipca 2017 r. Rada Powiatu Ostrowskiego powołując się na przepisy 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.) oraz art. 12 ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół publicznych, szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, placówek niepublicznych, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy o systemie oświaty, niepublicznych poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz zakres i tryb kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła przedstawicieli Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXVIII/189/2017 Rady Powiatu Ostrowskiego, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 2 sierpnia 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 powiatu należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym powiatu jak wynika z art. 5 ust. 5a ustawy o systemie oświaty jest 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. 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”.

W myśl przepisów art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest uprawniony do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich

pobrania i wykorzystania 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.

Wykonując dyspozycję ww. przepisu, Rada Powiatu Ostrowskiego podjęła uchwałę Nr XXVIII/189/2017 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Na wstępie zaznaczyć należy, iż zarówno w tytule uchwały Rady Powiatu Ostrowskiego i w jej postanowieniach (§ 1, § 7) używa się sformułowania „zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystania”, mimo, że z przepisów kompetencyjnych art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zakres kontroli jest szerszy i obejmuje również „tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania”. Zmiana przepisów delegacyjnych nastąpiła z dniem 31 marca 2015 r. na mocy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 357). Konstruując akt prawa miejscowego, organ stanowiący winien każdorazowo bazować na aktach prawnych obowiązujących w dniu podejmowania uchwały.

W § 3 ust. 1 uchwały określono podstawę udzielania dotacji dla szkół publicznych w następujący sposób:

„Szkoły publiczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu Powiatu Ostrowskiego dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Powiat Ostrowski. Dotacja na każdego ucznia nie może być jednak niższa niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku nieprowadzenia przez Powiat Ostrowski szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą udzielenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego”.

Odnosząc się do tego zapisu wskazać należy, iż kwestie podstawy udzielania dotacji dla szkół publicznych, ustawodawca określił w art. 80 ust. 3 i art. 80 ust. 3ae.

Po pierwsze Rada Powiatu określając podstawę udzielania dotacji dla szkół publicznych, których obowiązkiem finansowana cięży na samorządzie powiatowym nie posłużyła się precyzyjnym określeniem wynikającym z ustawy o systemie oświaty, gdyż w art. 80 ust. 3 ustawy mowa jest o *publicznych szkołach*, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, natomiast w art. 80 ust. 3ae mowa jest o *publicznych szkołach niewymienionych w ust. 3*.

Po drugie, niezależnie od tego co było zamierzeniem uchwałodawcy, wskazać należy, iż podstawa naliczenia dotacji na jednego ucznia określona w § 3 ust. 1 uregulowana została w sposób nieprawidłowy.

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, odpowiednio o ustaloną podstawową kwotę dotacji lub część oświatową subwencji ogólnej. Podstawową kwotę dotacji zgodnie z art. 78b ust. 3 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. 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. Przepisy ustawy gwarantują minimalną wysokość tej kwoty.

Zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publiczne szkoły, 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 równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół danego typu i rodzaju, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku braku odpowiednio na terenie gminy lub powiatu szkoły danego typu i rodzaju prowadzonej przez gminę lub powiat, kwotę dotacji określa się w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół danego typu i rodzaju odpowiednio

w najbliższej gminie lub powiecie prowadzącym szkołę danego typu i rodzaju, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej odpowiednio dla gminy lub powiatu. W przypadku braku najbliższego powiatu prowadzącego szkołę danego typu i rodzaju kwotę dotacji określa się w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu.

Natomiast w przypadku szkół publicznych niewymienionych w ust. 3 ustawy (art. 80 ust. 3ae), dotacje nalicza się również w oparciu o podstawową kwotę dotacji tak jak w ust. 3, z tym, że w przypadku braku na terenie powiatu szkoły danego typu i rodzaju prowadzonej przez powiat, kwotę dotacji określa się w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu.

Uwzględniając zatem treść postanowienia § 3 ust. 1 wskazać należy, iż sposób określenia wysokości dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego istotnie narusza przepisy art. 80 ust. 3 i ust. 3ae w związku z art. 78b ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

W § 3 ust. 8 Rada zawarła postanowienie o treści: „*Placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy o systemie oświaty, otrzymują na każdego wychowanka dotację z budżetu Powiatu Ostrowskiego w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego wychowanka tego rodzaju placówki w części oświatowej subwencji ogólnej dla Powiatu Ostrowskiego Ośrodki umożliwiające realizację obowiązku, o którym mowa w art. 14. ust. 3 ustawy o systemie oświaty, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego wychowanka tego rodzaju ośrodków w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego*”.

Kwestie ustalania wysokości dotacji dla placówek niepublicznych, o których mowa w art. 2 pkt 5 i pkt 7 uregulowane zostały m.in. w przepisach: art. 90 ust. 1a, ust. 3a, ust. 3aa, ust. 3ab, ust. 3ac ustawy o systemie oświaty.

Przepis art. 2 pkt 5 ustawy obejmuje młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze oraz specjalne ośrodki wychowawcze dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodki umożliwiające dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. Natomiast przepis art. 2 pkt 7 ustawy obejmuje placówki zapewniające opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania.

W myśl art. 14 ust. 3 ustawy, do której odsyła postanowienie § 3 ust. 8 przedmiotowej uchwały Rady Powiatu, dziecko w wieku 6 lat jest obowiązane odbyć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu lub w innej formie wychowania przedszkolnego. Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 7 ustawy za spełnianie obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki uznaje się również udział dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych, organizowanych zgodnie z odrębnymi przepisami.

Odnosząc się do postanowień § 3 ust. 8 przedmiotowej uchwały Rady, w tym do regulacji rozpoczynającej się od wyrażenia „*Ośrodki umożliwiające realizację obowiązku, o którym mowa w art. 14. ust. 3 ustawy o systemie oświaty, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego wychowanka tego rodzaju ośrodków w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego*” nie sposób nie przytoczyć chociażby części przepisów ustawy regulującej tą materię.

Stosownie do art. 90 ust. 1a ustawy 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 myśl art. 90 ust. 3a ustawy niepubliczne placówki, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7, otrzymują na każdego wychowanka dotację z budżetu powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego wychowanka w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną placówkę poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie wychowanków nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia.

Niepubliczne młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii i specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, posiadające w swoich strukturach szkołę, a w przypadku specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych - także przedszkole lub szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny, otrzymują, niezależnie od dotacji, o której mowa w ust. 3a, na każdego ucznia tej szkoły, tego przedszkola lub tego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej dotację z budżetu powiatu w wysokości, o której mowa w ust. 2a, 2ca lub 2ec, pod warunkiem że osoba prowadząca placówkę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów w tym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej lub szkole nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji (art. 90 ust. 3ab).

Przepis art. 90 ust. 3ac stanowi, iż niepubliczne 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, otrzymują na każdego uczestnika tych zajęć dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego uczestnika zajęć *rewalidacyjno* -wychowawczych 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 uczestników zajęć *rewalidacyjno* -wychowawczych nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Rada Powiatu odwołując się w § 3 ust. 8 do art. 16 ust. 7 ustawy systemie oświaty, który to przepis za spełnienie obowiązku przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki uznaje również udział dzieci i młodzieży upośledzonych umysłowo w stopniu głębokim w zajęciach *rewalidacyjno* -wychowawczych, nie ustaliła podstawy naliczania dotacji dla tej grupy dzieci i młodzieży, której minimalny pułap określony został w art. 90 ust. 3ac ustawy. Podkreślenia wymaga fakt, iż użyte w § 3 ust. 8 pojęcia dotyczące ustalenia wysokości dotacji - wyrażenie rozpoczynające się od słów „*Ośrodki umożliwiające realizację obowiązku, o którym mowa w art. 14. ust. 3 ustawy o systemie oświaty (...)*”, zostały zmodyfikowane w porównaniu do regulacji ustawowych. Powoduje to szereg niejasności dotyczącej prawidłowości ustalenia wysokości dotacji dla placówek, których dotowanie jest obowiązkiem powiatu.

Wskazać należy, że przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, www.nsa.gov.pl).

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25 marca 2009 r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09).

W § 4 ust. 1 uchwały Rady zamieszczona została regulacja w brzmieniu: „*Dotacja dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych o których mowa w § 3 ust. 3 w których zajęcia dydaktyczno - wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się:*

- 1) w kwietniu – przysługuje również na każdego absolwenta szkoły, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę. Podstawą naliczenia dotacji za miesiące: maj, czerwiec lipiec, sierpień będzie spełnione przez absolwenta szkoły, warunku uczestnictwa w 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w miesiącu kwietniu.
- 2) w czerwcu przysługuje również na każdego absolwenta szkoły, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę. Podstawą naliczenia dotacji za miesiące: lipiec, sierpień będzie spełnione przez absolwenta szkoły, warunku uczestnictwa w 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w miesiącu czerwcu”.

Wskazać należy, iż kwestie wysokości dotacji dla absolwentów szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, dla których nie realizuje się obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, a także dla uczniów w okresach wakacyjnych kompleksowo uregulowane zostały w ustawie o systemie oświaty. Zgodnie z art. 90 ust. 3 szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych niewymienione w ust. 2a otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół w wysokości nie niższej niż 50% podstawowej kwoty dotacji dla szkół danego typu i rodzaju, 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, z zastrzeżeniem ust. 3h i 3i.

Zgodnie z ust. 3h, dotacje dla szkół, o których mowa w ust. 3, przysługują za lipiec i sierpień na każdego ucznia, który w czerwcu spełnił warunek uczestniczenia w zajęciach, o którym mowa w ust. 3.

Natomiast w myśl ust. 3i do szkół, o których mowa w ust. 3, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, przepis ust. 2f stosuje się odpowiednio. Przepis ust. 2f - stanowi, iż w przypadku szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, dotacja, o której mowa w ust. 2a, przysługuje również na każdego absolwenta szkoły w okresie od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ukończył szkołę, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę.

Wynika z tego, że dla absolwentów szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, dla których nie realizuje się obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, sposób dotowania uregulowany został to tak samo jak dla absolwentów szkół, o których mowa w ust. 2a (szkoły niepubliczne, o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub nauki). Zatem regulowanie przez organ stanowiący kwestii wysokości dotacji dla absolwentów i to na dodatek odmiennie, aniżeli określa to ustawa jest sprzeczne z prawem.

W § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rady zamieszczono postanowienie o treści: „Dotacje o których mowa w ust. 4 stosuje się odpowiednio do uczniów szkół określonych w § 3 ust. 1 i ust. 2, z tym, że nie dotyczy ich wymóg osiągnięcia określonej frekwencji”.

Postanowienie § 3 ust. 4 uchwały zawiera regulacje dotyczące wysokości dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie realizuje się obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki w przypadku braku na terenie powiatu szkoły danego typu i rodzaju prowadzonej przez powiat. Natomiast w § 3 ust. 1 uregulowana została wysokość dotacji dla szkół publicznych (które de facto zapisy są sprzeczne z prawem), a w ust. 2, dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. Przytoczony zapis w § 4 ust. 2 przedmiotowej jest nieczytelny i niezrozumiały. Jak wyżej podkreślono, akty prawa miejscowego winny być formułowane w sposób czytelny, jasny i przede wszystkim zrozumiały dla przeciętnego adresata.

Regulując w przedmiotowej uchwale zawartość wniosku o udzielenie dotacji (zał. nr 1) oraz roczne rozliczenie otrzymanych dotacji (zał. nr 3), zaniechano podania liczby uczniów/wychowanków posiadających określony stopień niepełnosprawności. Zaznaczyć należy, iż wysokość dotacji dla osób posiadających orzeczenie o niepełnosprawności wyliczana jest w oparciu o kwoty subwencji w zależności od stopnia niepełnosprawności.

W § 2 ust. 4 zamieszczone zostało postanowienie o treści: „W przypadku, gdy organ prowadzący prowadzi więcej niż jedną szkołę lub placówkę, wniosek, o którym mowa w ust. 3, składa się odrębnie dla

każdej szkoły/placówki". Zaznaczyć należy, iż w ust. 3 uregulowano możliwość złożenia informacji o planowanej liczbie uczniów lub dzieci w sytuacji zamiaru rozpoczęcia prowadzenia szkoły lub placówki.

Natomiast kwestie dotyczące wniosku uregulowane zostały w § 2 ust. 1 i 2 przedmiotowej uchwały Rady.

Kolegium Izby zwraca także uwagę na postanowienia § 7 ust. 1 dotyczące kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji, w której to jednostce redakcyjnej na Starostę Powiatu Ostrowskiego nałożono obowiązek „zarządzenia kontroli, zakresu i czasu jej trwania, okresu objętego kontrolą i sposobu jej przeprowadzenia”. Podkreślić należy, iż organem wykonawczym w powiecie jest zarząd, który z mocy prawa wykonuje uchwały rady powiatu. Zatem właściwym organem, który określa kontrolowany podmiot, termin przeprowadzenia i zakres kontroli, udziela upoważnienia do kontroli jest zarząd powiatu.

Biorąc pod uwagę charakter i wagę naruszenia prawa, Kolegium Izby postanowiło o wyeliminowaniu uchwały Rady Powiatu Ostrowskiego z obrotu prawnego, stwierdzając jej nieważność w całości.

Na koniec należy podkreślić, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496), „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 kompetencje 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. Dlatego za niedopuszczalne należy uznać modyfikowanie w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego regulacji ustawowych, poprzez nakładanie na dotowane jednostki dodatkowych obowiązków, od których spełnienia zależy uzyskanie dotacji”.

Mając na uwadze powyższe 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 w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.