

Rozdział 2

Postanowienia ogólne

W rozdziale 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustawodawca zawarł definicje legalne użyte na gruncie tej ustawy. Znaczenie, jakie nadał poszczególnym słowom, jest wiążące dla osób stosujących te przepisy. Zasadę tę potwierdza w szczególności pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 września 2007 r. (sygn. akt II FSK 1132/06). W uzasadnieniu do powołanego wyroku NSA pokreślił przewagę wykładni językowej oraz wskazał kolejność stosowania różnych reguł wykładni. Pojęciom zdefiniowanym w języku prawnym nie powinno się – co do zasady – nadawać znaczenia przyjętego w języku potocznym. W razie braku definicji legalnej danego wyrażenia należy podjąć działania mające na celu ustalenie, czy budzący wątpliwości zwrot ma swoje znaczenie powszechnie ustalone w języku prawniczym (języku literatury prawniczej i orzecznictwa sądowego) danej gałęzi prawa. Dopiero w następnej kolejności należy odwołać się do języka powszechnego. Tym bardziej więc język aktu normatywnego ma pierwszeństwo przed językiem powszechnym.

W związku z tym niezwykle istotne jest zapoznanie się z wyjaśnieniem znaczeń poszczególnych wyrażeń nadanych przez ustawodawcę na potrzeby ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Art. 2 komentowanej ustawy pozwala interpretatorowi na wykładnię pojęć, które są użyte w kolejnych przepisach. Definiowane pojęcia odwołują się do znaczenia już nadanego im przez obowiązujące akty prawne – w tym:

- ustawy o dochodach JST,
- ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (j.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 1068 ze zm.),
- ustawy – Prawo oświatowe,
- ustawy o finansach publicznych,
- ustawy o systemie oświaty.

Zwrócenia uwagi wymaga dodanie do słownika definicji:

- roku budżetowego i roku bazowego,
- placówek wychowania przedszkolnego (grupującą wszystkie formy wychowania przedszkolnego),
- szkół niepublicznych,
- organu rejestrującego,

- ucznia niepełnosprawnego,
- szkoły, w której jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, oraz tej, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki.

2.1. Sposób finansowania zadań oświatowych

W art. 3 ust. 1 ufo nastąpiło rozwinięcie art. 11 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe (w stanie prawnym przed 1 września 2017 r. – art. 5a ust. 1 uso), **zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego są finansowane na zasadach określonych w odrębnych ustawach.** „Odrębną ustawą” jest w tym rozumieniu ustawa o dochodach JST. Przepis art. 3 ust. 1 ufo stanowi już o tym wprost: *Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, są finansowane na zasadach określonych w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych oraz w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.* Przepisy ustawy o dochodach JST przewidują następujące źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego:

- 1) dochody własne, przy czym dochodami własnymi są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych,
- 2) subwencję ogólną,
- 3) dotacje celowe z budżetu państwa.

Na subwencję ogólną składa się subwencja oświatowa, do której otrzymywania uprawnione są jednostki samorządu terytorialnego wszystkich stopni – tj. gminy, powiaty i województwa. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej decyduje sama jednostka samorządu terytorialnego. Jest to podstawowa cecha odróżniająca subwencję od dotacji. Prawo do otrzymywania subwencji jest zasadą konstytucyjną. Zgodnie z art. 167 ust. 2 ustawy z 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa.

O przeznaczeniu środków otrzymywanych w ramach subwencji decyduje więc, co do zasady, jednostka samorządu terytorialnego otrzymująca subwencję w uchwale budżetowej tej jednostki. Organem decydującym w tej sprawie jest więc organ stanowiący odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego – tj. rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa.

Sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej określa minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia podejmowanego na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach JST. Z uwagi na zmianę wytycznych, które minister zobowiązany będzie uwzględnić podczas wydania rozporządzenia, warto zwrócić uwagę, że rozporządzenie ma uwzględniać w szczególności:

- 1) typy i rodzaje szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki,
- 2) stopnie awansu zawodowego nauczycieli,
- 3) liczbę uczniów w szkołach i placówkach,

- 4) liczbę dzieci, które ukończyły 6 lat lub więcej w roku bazowym, objęte wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego,
- 5) zróżnicowanie kwot ustalanych na dzieci objęte wychowaniem przedszkolnym i dzieci realizujące obowiązek szkolny i obowiązek nauki z uwzględnieniem wyższej kwoty na dziecko objęte wychowaniem przedszkolnym w przedszkolach oraz wyższej kwoty w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i innych formach wychowania przedszkolnego zlokalizowanych na terenach wiejskich i w miastach do 5000 mieszkańców,
- 6) zróżnicowanie kwot ustalonych na uczniów objętych kształceniem zawodowym w zależności od prognozowanej nadwyżki lub deficytu zapotrzebowania na pracowników w danym zawodzie na wojewódzkim rynku pracy w stosunku do liczby kandydatów chętnych do podjęcia pracy,
- 7) liczbę uczniów, którzy zdali odpowiednio egzamin maturalny lub egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w liceach ogólnokształcących dla dorosłych, szkołach policealnych oraz w szkołach lub placówkach prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe.

Pkt 6 i 7 zostały dodane na podstawie art. 81 ufo. Wydając rozporządzenie na podstawie wskazanej delegacji ustawowej, minister właściwy do spraw oświaty i wychowania musi uwzględnić wskazane dane, z tym że w zakresie informacji wskazanych w pkt 6 minister właściwy do spraw oświaty i wychowania ma obowiązek je uwzględnić, określając sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2019 – zgodnie z art. 147 pkt 4 w związku z art. 81 ufo.

Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych utrzymuje zasadę wyrażoną na gruncie art. 11 ust. 5 ustawy – Prawo oświatowe, zgodnie z którą, środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepis art. 3 ust. 2 ufo jest w tym zakresie powtórzeniem obowiązującego w dotychczasowym stanie prawnym art. 11 ust. 5 ustawy – Prawo oświatowe, a do 31 grudnia 2016 r. – art. 5a ust. 3 uo. Mowa tu oczywiście o części oświatowej subwencji ogólnej, której sposób podziału określa rozporządzenie wydane na podstawie wcześniej wspomnianego art. 28 ust. 6 ustawy o dochodach JST. Na podstawie powołanych aktów prawnych, jak również z uwzględnieniem danych przedstawionych w Systemie Informacji Oświatowej, jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje tzw. metryczkę części oświatowej subwencji ogólnej, w której wskazane są poszczególne kwoty subwencji przysługujące na dzieci, uczniów i wychowanków, uczęszczających do przedszkoli, szkół i placówek prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego. Na temat wyliczania subwencji, szerzej patrz: Rozdział 3. Część oświatowa subwencji ogólnej.

2.2. Forma organizacyjna szkoły lub placówki

Artykuł 4 ufo przesądza o formie organizacyjno-prawnej przedszkoli, szkół i placówek zakładanych i prowadzonych przez ministrów i jednostki samorządu terytorialnego. **Zgodnie z art. 4 ust. 1 ufo, przedszkola, szkoły i placówki zakładane przez ministrów i jednos-**

tki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi. Przepis ten stanowi powtórzenie art. 79 ust. 1 uo, w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2018 r. Tym samym, ustawodawca adaptował na grunt ustawy o finansowaniu zadań oświatowych powszechnie stosowaną formę organizacyjną gospodarki budżetowej. Na podstawie art. 11 ust. 1 uofp, jednostki budżetowe są to jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które:

- pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu,
- pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego

– a więc rozliczają się z budżetem w oparciu o tzw. zasadę rozliczeń brutto. Jak zwraca uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 21 czerwca 2017 r. (sygn. akt ISA/GI 494/17), w konsekwencji wielkość wydatków jednostek budżetowych nie jest w żaden sposób związana z wysokością dochodów zrealizowanych przez te jednostki.

Zgodnie z art. 223 uofp, oświatowe samorządowe jednostki budżetowe mogą posiadać wydzielony rachunek dochodów – co stanowi odstępstwo od ogólnej zasady budżetowania brutto. Na wydzielonym rachunku samorządowe oświatowe jednostki organizacyjne gromadzą dochody określone w uchwale przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Podjęcie decyzji w sprawie utworzenia wydzielonego rachunku dochodów należy do organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Podejmując uchwałę w tej sprawie, organ stanowiący określa:

- 1) jednostki budżetowe, które gromadzą dochody,
- 2) źródła, z których dochody są gromadzone na rachunku,
- 3) przeznaczenie dochodów, z tym że dochody wraz z odsetkami nie mogą być przeznaczone na finansowanie wynagrodzeń osobowych,
- 4) sposób i tryb sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania.

Wydatki, które dokonywane są z rachunku dochodów własnych, mogą być dokonywane do wysokości kwot zgromadzonych dochodów.

Dochodami, które mogą być gromadzone przez szkoły lub placówki na wydzielonym rachunku dochodów, pochodzą w szczególności:

- 1) ze spadków, zapisów i darowizn w postaci pieniężnej na rzecz jednostki budżetowej,
- 2) z odszkodowań i wpłat za utracone lub uszkodzone mienie będące w zarządzie albo użytkowaniu jednostki budżetowej.

Wymieniony katalog dochodów nie ma charakteru zamkniętego. Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”. Zwraca na ten aspekt uwagę Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 14 lipca 2016 r. (sygn. akt I ACa 274/16). Sąd Apelacyjny przede wszystkim akcentuje, że wyliczenie dochodów zamieszczone w art. 223 uofp nie ma charakteru zamkniętego. Oznacza to, że gromadzenie dochodów przez samorządową jednostkę budżetową również na podstawie innych niż wskazane wprost w treści przepisu źródła – w tym np. wpłaty za wyżywienie ucznia w stołówce szkoły lub przedszkola – mogą stanowić dochód gminy nieumieszczony w budżecie gminy.