

Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

**Ustawa z dnia 27 października 2017 r.
o finansowaniu zadań oświatowych**

(t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1930 ze zm.)

Rozdział 1. Przepisy ogólne

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

Ustawa określa zasady finansowania zadań oświatowych.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 4 PrOśw,
- art. 7 SamGmU,
- art. 4 SamPowiatU,
- art. 14 SamWojU,
- art. 166, 171 Konstytucji RP.

1. Ustawa określa zasady finansowania zadań oświatowych. Pojęcie zadań oświatowych zdefiniowano na gruncie PrOśw jako zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej (art. 4 pkt 28 PrOśw).

2. Zadania oświatowe stanowią zadania publiczne o charakterze własnym. Wynika to wprost z samorządowych ustaw ustrojowych, które utożsamiają pojęcie zadań oświatowych z zadaniami z zakresu edukacji publicznej (art. 7 ust. 1 pkt 8 SamGminU, art. 4 ust. 1 pkt 1 SamPowiatU, art. 14 ust. 1 pkt 1 SamWojU). Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP: „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez JST jako zadania własne”. Zadania te realizowane są przez samorzady we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co statuuje zasadę samodzielności przy ich realizacji. Działania organów administracji samorządowej podlegają nadzorowi jedynie z punktu widzenia legalności, tj. zgodności z prawem. Nadzór ten sprawowany jest przez wojewodów oraz w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe (art. 171 ust. 1–2 Konstytucji RP). W kontekście systemu oświaty określony przepisami PrOśw nadzór pedagogiczny sprawowany przez właściwych kuratorów oświaty jest także środkiem nadzoru, którego podstawowe ramy określa art. 171 ust. 2 Konstytucji RP (wyr. NSA z 20.1.2021 r., III OSK 2935/21, Legalis). Z powyższego wynika jednoznacznie, że organy nadzoru pedagogicznego, realizując przypisane im przez przepisy PrOśw zadania, mają prawo oceniać działania samorządu

jedynie pod kątem ich zgodności z prawem. Niestety zasada ta jest notorycznie łamana, np. w kontekście wydawania opinii w sprawie zamiaru likwidacji/przekształcenia szkół lub placówek publicznych.

Art. 2. [Objaśnienie pojęć]

Ilekróć w ustawie jest mowa o:

- 1) dziecku objętym wczesnym wspomaganie rozwoju – należy przez to rozumieć dziecko posiadające opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju, o której mowa w art. 127 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r. poz. 1082);
- 2) egzaminie maturalnym – należy przez to rozumieć egzamin, o którym mowa w art. 3 pkt 21c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2020 r. poz. 1327 oraz z 2021 r. poz. 4 i 1237);
- 3) egzaminie zawodowym – należy przez to rozumieć egzamin, o którym mowa w art. 3 pkt 21 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;
- 4) gminie miejskiej – należy przez to rozumieć gminę ujętą jako gmina miejska w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 955 i 1641);
- 5) gminie miejsko-wiejskiej – należy przez to rozumieć gminę ujętą jako gmina miejsko-wiejska w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej;
- 6) gminie wiejskiej – należy przez to rozumieć gminę ujętą jako gmina wiejska w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej;
- 6a) kształceniu w formie dziennej – należy przez to rozumieć kształcenie w formie dziennej, o którym mowa w art. 4 pkt 29a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 7) kwalifikacyjnym kursie zawodowym – należy przez to rozumieć kwalifikacyjny kurs zawodowy, o którym mowa w art. 4 pkt 35 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 8) liczbie mieszkańców – należy przez to rozumieć liczbę mieszkańców w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1672);
- 9) materiale ćwiczeniowym – należy przez to rozumieć materiał ćwiczeniowy, o którym mowa w art. 3 pkt 25 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;
- 10) materiale edukacyjnym – należy przez to rozumieć materiał edukacyjny, o którym mowa w art. 3 pkt 24 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;
- 11) nauczycielu – należy przez to rozumieć także wychowawcę i innego pracownika pedagogicznego przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły, placówki i placówki doskonalenia nauczycieli;

- 12) niepublicznej szkole – należy przez to rozumieć niepubliczną szkołę, o której mowa w art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 12a) niepublicznej szkole artystycznej o uprawnieniach publicznej szkoły artystycznej – należy przez to rozumieć niepubliczną szkołę artystyczną o uprawnieniach publicznej szkoły artystycznej, o której mowa w art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 13) oddziale integracyjnym – należy przez to rozumieć odpowiednio oddział przedszkolny lub oddział szkolny, w których uczniowie posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego uczą się i wychowują razem z pozostałymi uczniami, zorganizowane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 14) opłatach za korzystanie z wychowania przedszkolnego – należy przez to rozumieć opłaty za nauczanie, wychowanie i opiekę w placówce wychowania przedszkolnego, prowadzone w czasie przekraczającym czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, ustalony zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2, ust. 2 lub 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 15) organie prowadzącym – należy przez to rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego oraz osobę fizyczną prowadzących przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę;
- 16) organie rejestrującym – należy przez to rozumieć:
 - a) jednostkę samorządu terytorialnego właściwą do wydania zezwolenia, o którym mowa w art. 88 ust. 4 pkt 1 lub art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe,
 - b) jednostkę samorządu terytorialnego dokonującą wpisu do ewidencji, o którym mowa w art. 168 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe,
 - c) jednostkę samorządu terytorialnego, która przekazała osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie odpowiednio przedszkola lub szkoły, w drodze umowy, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe,
 - d) jednostkę samorządu terytorialnego, która przekazała osobie prawnej niebędącej jednostką samorządu terytorialnego lub osobie fizycznej, prowadzenie odpowiednio przedszkola, szkoły lub placówki, w drodze umowy, o której mowa w art. 5 ust. 5g ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 września 2017 r.;
- 17) orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego – należy przez to rozumieć orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 127 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 18) orzeczeniu o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych – należy przez to rozumieć orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o którym mowa w art. 127 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;

- 19) placówce – należy przez to rozumieć jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3–8 i 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 20) placówce wychowania przedszkolnego – należy przez to rozumieć przedszkole, oddział przedszkolny w szkole podstawowej oraz inną formę wychowania przedszkolnego;
- 21) podręczniku – należy przez to rozumieć podręcznik, o którym mowa w art. 3 pkt 23 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;
- 22) przedszkolu integracyjnym lub szkole integracyjnej – należy przez to rozumieć odpowiednio przedszkole lub szkołę, w których wszystkie oddziały są oddziałami integracyjnymi;
- 23) przedszkolu specjalnym, szkole specjalnej lub oddziale specjalnym – należy przez to rozumieć odpowiednio:
 - a) przedszkole, szkołę lub oddział dla uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, zorganizowane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe,
 - b) przedszkole, szkołę lub oddział zorganizowane w podmiocie leczniczym, o którym mowa w przepisach o działalności leczniczej, oraz w jednostce pomocy społecznej, w celu kształcenia dzieci i młodzieży przebywających w tym podmiocie lub jednostce, w których stosuje się odpowiednią organizację kształcenia oraz specjalne działania opiekuńczo-wychowawcze, zorganizowane zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 128 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 24) rodzicach – należy przez to rozumieć także prawnych opiekunów dziecka oraz osoby (podmioty) sprawujące pieczę zastępczą nad dzieckiem;
- 25) roku bazowym – należy przez to rozumieć rok poprzedzający rok budżetowy;
- 26) roku budżetowym – należy przez to rozumieć rok, na który jest uchwalana ustawa budżetowa i są udzielane dotacje określone w niniejszej ustawie;
- 27) szkole – należy przez to rozumieć publiczną i niepubliczną szkołę, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, publiczną szkołą artystyczną oraz niepubliczną szkołą artystyczną o uprawnieniach publicznej szkoły artystycznej;
- 28) szkole dla dorosłych – należy przez to rozumieć szkołę dla dorosłych, o której mowa w art. 4 pkt 29 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 29) szkole, w której jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki – należy przez to rozumieć szkołę podstawową dla dzieci i młodzieży, liceum ogólnokształcące dla dzieci i młodzieży, technikum, branżową szkołę I stopnia i szkołę specjalną przysposabiającą do pracy;
- 30) szkole, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki – należy przez to rozumieć szkołę podstawową dla dorosłych, liceum ogólnokształcące dla dorosłych, branżową szkołę II stopnia i szkołę policealną;

- 31) środkach pochodzących z budżetu Unii Europejskiej – należy przez to rozumieć środki, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1, 4 i 5a–5c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305, 1236 i 1535);
- 32) uczestniku zajęć rewalidacyjno-wychowawczych – należy przez to rozumieć osobę posiadającą orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych;
- 33) uczniu – należy przez to rozumieć także słuchacza szkoły dla dorosłych, branżowej szkoły II stopnia i szkoły policealnej oraz dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego;
- 34) uczniu niepełnosprawnym – należy przez to rozumieć ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane ze względu na niepełnosprawność, o którym mowa w art. 127 ust. 10 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 35) wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie – należy przez to rozumieć wskaźnik, o którym mowa w art. 20 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
- 36) wskaźniku dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie – należy przez to rozumieć wskaźnik, o którym mowa w art. 22 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 2, 4, 9, 13, 14, 18, 31, 36, 88, 127, 128, 168 PrOśw,
- art. 3, 5 OświatU,
- art. 3 KartaNauczU,
- art. 2, 3, 20, 22 DochSamTerytU,
- art. 94 KRO,
- art. 5 FinPubU,
- art. 47 StatPublU.

1. Ustawodawca przewidział szeroki katalog definicji legalnych stosowanych na gruncie niniejszej ustawy. W przeważającym zakresie nie są to pojęcia nowe. Ustawodawca odwołuje się bowiem do definicji zawartych w przepisach odrębnych, tj. DochSamTerytU, StatPublU, PrOśw, FinPubU oraz OświatU.

2. Nawet w przypadku pojęć definiowanych na potrzeby FinZadOśwU, odnoszą się one do kwestii bądź to już stosowanych, bądź niebudzących wątpliwości. Niemniej poniżej zwrócono uwagę na pojęcia wymagające dodatkowego wyjaśnienia lub komentarza.

3. Dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju (art. 2 pkt 1 FinZadOśwU), czyli dziecko posiadające opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju, o której mowa w art. 127 ust. 10 PrOśw. W aktualnym stanie prawnym przedmiotowe opinie mogą wydawać jedynie publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, a samą procedurę

reguluje ZespOrzekPsychPedR. Natomiast szczegółowe zasady organizowania wczesnego wspomagania rozwoju reguluje WczesneWspomR.

4. Przez pojęcie nauczyciela (art. 2 pkt 11 FinZadOśwU) ustawa rozumie także wychowawcę i innego pracownika pedagogicznego przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły, placówki i placówki doskonalenia nauczycieli. Jest to definicja zasadniczo zbieżna z zawartą w art. 3 pkt 1 KartaNauczU, z tą różnicą, że FinZadOśwU nie odwołuje się do jednostek, o których mowa w art. 1 ust. 1 KartaNauczU. Wskazuje zaś, że nauczycielem w rozumieniu jej brzmienia są pracownicy pedagogiczni:

- 1) przedszkoli;
- 2) innych form wychowania przedszkolnego – punktów przedszkolnych i zespołów wychowania przedszkolnego (§ 1 InneFormyPrzedszkR);
- 3) szkół – publicznych i niepublicznych, o których mowa w art. 18 ust. 1 PrOśw, publicznych szkół artystycznych oraz niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach publicznych szkół artystycznych;
- 4) placówek – jednostek organizacyjnych wymienionych w art. 2 pkt 3–8 i 10 PrOśw, tj. placówek oświatowo-wychowawczych, w tym:
 - a) szkolnych schronisk młodzieżowych, umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego,
 - b) placówek kształcenia ustawicznego oraz centrów kształcenia zawodowego, umożliwiających uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych,
 - c) placówek artystycznych – ognisk artystycznych umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień artystycznych,
 - d) poradni psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradni specjalistycznych udzielających dzieciom, młodzieży, rodzicom i nauczycielom pomocy psychologiczno-pedagogicznej, a także pomocy uczniom w wyborze kierunku kształcenia i zawodu,
 - e) młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodków wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych umożliwiających dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 36 ust. 17 PrOśw, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, realizację odpowiednio obowiązku, o którym mowa w art. 31 ust. 4 PrOśw, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki,
 - f) placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, czyli bursy i domy wczasów dziecięcych,
 - g) bibliotek pedagogicznych;
- 5) placówek doskonalenia nauczycieli.

Co więcej mowa tutaj o takich osobach, których finansowanie odbywa się wyłącznie na podstawie przepisów komentowanej ustawy, a także w związku z art. 3 ust. 1 DochSamTerytU.

5. Pojęcie rodzica (pkt 24) na gruncie FinZadOśwU należy rozumieć szerzej niż ma to miejsce w przepisach KRO. Poza rozumieniem pojęcia rodzice na potrzeby prawa rodzinnego, w przypadku komentowanej ustawy uprawnienia rodziców przysługują także:

- 1) prawnym opiekunom (zgodnie bowiem z art. 94 § 3 KRO, jeżeli żadnemu z rodziców nie przysługuje władza rodzicielska albo jeżeli rodzice są nieznani, ustanawia się dla dziecka opiekę),
 - 2) osobom (podmiotom) sprawującym pieczę zastępczą nad dzieckiem (kwestię pieczy zastępczej reguluje WspRodzU. Ustawa wskazuje na dwie formy pieczy nad dzieckiem: rodzinna – rodzina zastępcza, rodzinny dom dziecka lub instytucjonalna – placówki opiekuńczo-wychowawcze. W przypadku rodzinnej pieczy zastępczej kwestia jest oczywista, rodzicami dziecka są bowiem małżonkowie lub osoby niepozostające w związku małżeńskim, które jednoosobowo stworzyły rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka (art. 41 WspRodzU). Natomiast w przypadku dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych uprawnienia rodzica wykonuje dyrektor jako osoba, która na mocy art. 97 ust. 1 WspRodzU kieruje placówką.
6. Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych zdefiniowała także na potrzeby systemu oświaty pojęcia roku budżetowego (art. 2 pkt 26 FinZadOśwU) i roku bazowego (art. 2 pkt 25 FinZadOśwU). Nie są to pojęcia nowe, ich wyjaśnienie znajduje się także w DochSamTerytU. Jedyną nowość dotyczy pojęcia roku budżetowego, gdzie dodano, że jest to także rok, na który udzielana jest dotacja określona w komentowanej ustawie.

Art. 3. [Finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego]

1. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, są finansowane na zasadach określonych w niniejszej ustawie oraz w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

2. Środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 11 ust. 2–4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, zwanej dalej „ustawą – Prawo oświatowe”, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 11 PrOśw,
- art. 27, 28 DochSamTerytU,
- art. 167 Konstytucji RP.

I. Finansowanie zadań oświatowych

1. Niniejszy przepis wskazuje na podstawy prawne ustalania zasad finansowania zadań oświatowych. Intencja wyrażona w art. 3 FinZadOśwU powieliła rozwiązanie, które przewidywał uchylony art. 5a ust. 1 OświatU. Różnica sprowadza się do wskazania w FinZadOśwU wprost, jakie przepisy odrębne mają w tym przypadku zastosowanie. Ustawodawca odniósł się w tym kontekście do:

- 1) samej FinZadOśwU,
- 2) DochSamTerytU.

W kontekście tej ostatniej istotne znaczenia ma art. 27 DochSamTerytU odnoszący się do corocznego ustalania w ustawie budżetowej wysokości części oświatowej subwencji ogólnej będącej głównym źródłem finansowania zadań oświatowych. Szczególne znaczenie należy przypisać także art. 28 DochSamTerytU. Przepis ten statuuje zasady podziału części oświatowej subwencji ogólnej. Warto wskazać, że ustalany corocznie w drodze rozporządzenia algorytm jest efektem kalkulacyjnego podziału środków, które arbitralnie ustalane są w ustawie budżetowej na dany rok i nie pokrywają nawet bieżących wydatków na funkcjonowanie oświaty. Jedyną gwarancją, jaką ustawodawca przewidział w kontekście kwoty subwencji oświatowej, jest zawarty w ust. 1 zapis wskazujący, że wysokość łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej ustalana jest w wysokości nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowana o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

II. Źródła finansowania zadań oświatowych

2. Artykuł 167 ust. 1 Konstytucji RP statuuje zasadę zapewnienia JST udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Źródłem finansowania zadań są więc: **dochody własne** oraz **subwencje ogólne** i **dotacje celowe** z budżetu państwa (ust. 2). Przepis art. 3 ust. 2 FinZadOśwU stanowi niemalże powielenie regulacji z uchylonego art. 5a ust. 3 OświatU. Na gruncie komentowanej ustawy zdecydowano jednak o wskazaniu wprost, że w dochodach samorządów gwarantowane są także środki na utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego (przepis OświatU wyliczał tylko szkoły i placówki). Na gruncie art. 3 ust. 2 FinZadOśwU można zauważyć niekonsekwencje ustawodawcy, który dążył do uregulowania w FinZadOśwU globalnie przedmiotowej kwestii. Pomimo że w ust. 2 przesądzono, że także środki na wynagrodzenia nauczycieli są gwarantowane w dochodach JST, to w KartaNauczU znajduje się przepis, a konkretnie chodzi o art. 30 ust. 8, który rozbudowuje te gwarancje. Ustawodawca wskazał bowiem, że w dochodach JST państwo gwarantuje środki na:

- 1) średnie wynagrodzenia nauczycieli wraz z pochodnymi,
- 2) środki na odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych,
- 3) środki na świadczenie na start,
- 4) środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli, z uwzględnieniem szkoleń branżowych.

3. Różnica pomiędzy dwoma powołanymi artykułami poza zakresem merytorycznym sprowadza się do pominięcia przy redagowaniu FinZadOśwU wyrazu „państwo”. Ustawa ta bowiem mówi ogólnie o zagwarantowaniu środków w dochodach JST. Natomiast KartaNauczU reguluje, że to państwo gwarantuje środki w dochodach JST. Rozbieżność ta może wydawać się mało istotna, ale w kontekście źródeł dochodów samorządów i ich charakteru okazuje się znacząca. Jak bowiem wynika z komentowanego przepisu, przywołanego na wstępie art. 167 Konstytucji RP oraz DochSamTerytU, środki na finansowanie oświaty są zagwarantowane w dochodach samorządów. Mowa więc o dochodach własnych (katalogi dochodów własnych gmin i powiatów zawierają art. 4 i 5 DochSamTerytU), subwencji ogólnej (na którą składa się część wyrównawcza, równoważąca, regionalna i oświatowa, a od 26 października też rozwojowa – art. 7 DochSamTerytU) oraz dotacjach celowych z budżetu państwa. Są to więc źródła środków stanowiące podstawę funkcjonowania samorządu i finansowania szeregu zadań publicznych, których wyliczenia znajdują się w samorządowych ustawach ustrojowych. Wysokość subwencji oświatowej jest corocznie ustalana w ustawie budżetowej, podobnie wysokość dotacji jest z góry określona poprzez zawarcie w przepisach prawa sposobu ich wyliczania, z tym, że dotacja służy finansowaniu konkretnie sprecyzowanego działania, natomiast o przeznaczeniu subwencji decyduje JST.

4. Wysokość dochodów własnych jest trudniejsza do ustalenia. Biorąc pod uwagę, że na dochody własne składa się np. udział we wpływach z podatków dochodowych, wpływy z innych podatków (tylko w przypadku gmin), wpływy z opłat, odsetki, dochody jednostek organizacyjnych czy dochody z majątku samorządu, to wysokość dochodu w tym przypadku uwarunkowana jest także innymi okolicznościami, na które JST bezpośrednio nie ma wpływu. Stanowiąc więc o gwarantowaniu przez państwo środków na zadania opisane w art. 30 ust. 8 KartaNauczU mogła odnosić się do środków, na które państwo (rządzący) ma wpływ, a taki charakter na pewno można przypisać subwencji oświatowej, której wysokość jest corocznie ustalana w ustawie budżetowej. Z powyższego można wywnioskować, że o ile przepisy jasno przesądzają, że finansowanie zadań oświatowych w ogólności jest obowiązkiem zarówno państwa, jak i JST, gdyż środki na ten cel mają pochodzić nie tylko z części oświatowej subwencji ogólnej, lecz także z innych dochodów samorządów, o tyle finansowanie wynagrodzeń nauczycieli powinno być przez państwo zagwarantowane w ramach części oświatowej subwencji ogólnej.

Art. 4. [Formy pomocy rzeczowej, finansowej]

1. Przedszkola, szkoły i placówki zakładane i prowadzone przez ministrów i jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi.

2. Jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać pomocy rzeczowej lub finansowej szkołom artystycznym i placówkom zapewniającym opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania prowadzonym przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

3. Pomoc rzeczowa może polegać na zakupie i przekazaniu szkole lub placówce, o której mowa w ust. 2, środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących:

- 1) książki i inne zbiory biblioteczne;
- 2) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w tej szkole lub placówce;
- 3) sprzęt rekreacyjny i sportowy dla dzieci i młodzieży;
- 4) meble;
- 5) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości określonej w art. 16f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1406, z późn. zm.), dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do używania.

4. Pomoc finansowa może być udzielana w formie darowizny, o której mowa w art. 11a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 11, 11a, 223 FinPubU,
- art. 16a, 16b, 16f PDOPrU,
- art. 888 i n. KC.

I. Funkcjonowanie prawne jednostek oświaty

1. W ust. 1 ustawodawca jednoznacznie przesądził kwestię formy organizacyjno-prawnej funkcjonowania jednostek systemu oświaty. Wprost wskazano, że przedszkola, szkoły i placówki są jednostkami budżetowymi. Zasadą wynikającą z art. 11 FinPubU jest, że jednostki te nie posiadają osobowości prawnej. Wydatki jednostki budżetowej są pokrywane bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek dochodów budżetu JST. Podstawą działania jednostki budżetowej jest statut oraz plan dochodów i wydatków jako podstawa gospodarki finansowej.

2. W kontekście samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność określoną w PrOśw, FinPubU przewiduje w art. 223 szczególne regulacje dotyczące wydzielonego rachunku dochodów. Jak bowiem uregulowano, jednostki takie gromadzą na wydzielonym rachunku dochody określone w uchwale przez organ stanowiący JST, pochodzące 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;
- 3) z działalności polegającej na świadczeniu usług w ramach kształcenia zawodowego – w przypadku jednostek budżetowych prowadzących kształcenie zawodowe.

Powyższe wyliczenie ma charakter przykładowy i stanowi katalog otwarty, tym samym poza wymienionymi powyżej kategoriami, na wydzielonym rachunku bankowym można ulokować także inne dochody.

3. Inne źródła dochodów gromadzonych na rachunku określa organ stanowiący JST w uchwale, której podstawę stanowi art. 223 ust. 2 FinPubU. Materią uchwały jest także wskazanie, które jednostki budżetowe gromadzą dochody oraz przeznaczenia tych dochodów z tym zastrzeżeniem, że dochody wraz z odsetkami nie mogą być wykorzystane na finansowanie wynagrodzeń osobowych, a także sposobu i trybu sporządzania planu finansowego dochodów i wydatków nimi finansowanych, dokonywania zmian w tym planie oraz ich zatwierdzania. Co istotne wydatki z wydzielonego rachunku mogą być dokonywane tylko do wysokości kwot zgromadzonych dochodów, w ramach planu finansowego. Natomiast środki pozostające na wydzielonym rachunku na dzień 31 grudnia roku budżetowego podlegają odprowadzeniu na rachunek budżetu samorządu do 5 stycznia następnego roku.

II. Inne formy finansowania zadań oświatowych

4. Przed wejściem w życie art. 4 ust. 2 FinZadOśwU nie było możliwe udzielanie pomocy finansowej przez JST szkołom artystycznym i placówkom zapewniającym opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania prowadzonym przez ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Dopiero wskazany przepis dał taką możliwość i w ust. 3 oraz ust. 4 rozróżnił dwie formy wsparcia, tj. **pomoc rzeczową** i **pomoc finansową**. W przypadku katalogu pomocy rzeczowej nie wzbudza on większych wątpliwości. Należy jednak wskazać, że zgodnie z odwołaniem do art. 16f ust. 3 PDOPrU w pkt 5 jest mowa o pozostałych środkach trwałych oraz wartościach niematerialnych i prawnych o wartości nieprzekraczającej 10 000 zł. Definicję środka trwałego i wartości niematerialnych zawarto odpowiednio w art. 16a ust. 1 i art. 16b ust. 1 PDOPrU. Natomiast pomoc finansowa może być udzielona w postaci darowizny (art. 888 i n. KC). Konstrukcja ust. 4 wskazuje, że jedyną formą ewentualnej pomocy finansowej, którą JST może udzielić, jest **darowizna**. Zasadność kwalifikowania takiej pomocy jako dotacji na wydatki bieżące zakwestionowała np. RIO w Opolu, uchwałą z 16.1.2019 r., Nr 2/3/2019 (zob. <http://bip.rio.opole.pl/download/attachment/6474/2-3-2019.pdf>, dostęp: 24.1.2022 r.). Komentowany przepis nie precyzuje, który organ realizuje opisane w nim zadanie, stanowiąc ogólnie o „jednostce samorządu terytorialnego”. Biorąc jednak pod uwagę, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 SamGminU i art. 32 ust. 2 pkt 3 SamPowiatU zadaniem organu wykonawczego jest gospodarowanie mieniem danej JST, to ten organ będzie właściwym w rozumieniu art. 4 ust. 2 FinZadOśwU.

Ważne

Środki na pomoc finansową muszą zostać przewidziane w budżecie samorządu, który takiego wsparcia chce udzielić.

Art. 5. [Placówki prowadzone przez osoby prawne niebędące JST oraz osoby fizyczne, zasady gospodarki finansowej]

Przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne prowadzą gospodarkę finansową na zasadach określonych przez organ prowadzący, z uwzględnieniem odrębnych przepisów.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 4 FinZadOśwU.

Jak wskazano w art. 4 ust. 1 FinZadOśwU przedszkola, szkoły i placówki zakładane i prowadzone przez ministrów i JST są jednostkami budżetowymi. Przepis ten nie znajduje zastosowania do jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby prawne niebędące JST oraz osoby fizyczne, ponieważ ich status nie jest określony w FinPubU. Stąd też przepisy oświatowe przesadzają, że w przypadku jednostek organizacyjnych (zarówno publicznych, jak i niepublicznych) prowadzonych przez podmioty niepubliczne zasady prowadzenia przez nie gospodarki finansowej określa organ prowadzący z uwzględnieniem odrębnych przepisów. Przez pojęcie odrębnych przepisów należy przede wszystkim rozumieć RachunkU. Dodatkowo, w zależności od formy prowadzenia jednostki oświatowej, konieczne staje się stosowanie odpowiednich przepisów, np. PrStow, KSH.

Art. 6. [Placówki zwolnione z opłat i podatków]

1. Placówki wychowania przedszkolnego, szkoły, placówki, placówki doskonalenia nauczycieli i kolegia pracowników służb społecznych oraz organy prowadzące te podmioty są zwolnione z opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania i użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, zajętych na działalność oświatową.

2. Placówki wychowania przedszkolnego, szkoły, placówki, placówki doskonalenia nauczycieli i kolegia pracowników służb społecznych oraz organy prowadzące te podmioty są zwolnione z podatku od nieruchomości, podatku leśnego i podatku rolnego w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową, na zasadach określonych odpowiednio w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych, podatku leśnym oraz podatku rolnym.

Powiązania z innymi przepisami:

- art. 2 FinZadOśwU,
- art. 170, 182 PrOśw,
- art. 18, 43 i n., 72–84 GospNierU,

- art. 155, 232, 234, 245 KC,
- art. 3, 7 PodLokU,
- art. 2, 7 PodLeśnyU,
- art. 3, 12 PodRolU.

I. Zakres podmiotowy i przedmiotowy zwolnienia z opłat

1. W art. 6 komentowanej ustawy utrzymano zasadę dotyczącą zwolnienia z opłat i podatków dla jednostek systemu oświaty i organów (osób) prowadzących te podmioty. Mowa tutaj zarówno o podmiotach publicznych, jak i niepublicznych. Z tego względu zwolnienia te można zakwalifikować jako **zwolnienia podmiotowe**, dotyczące enume ratywnie wymienionych w tym przepisie jednostek i ich organów (osób) prowadzących (zob. wyr. WSA w Lublinie z 14.7.2020 r., I SA/Lu 104/20, Legalis). Komentowany przepis stanowi więc bezpośrednią podstawę do skorzystania ze zwolnienia przez placówki wychowania przedszkolnego (art. 2 pkt 20 FinZadOśwU), szkoły (art. 2 pkt 27 FinZadOśwU), placówki (art. 2 pkt 19 FinZadOśwU), placówki doskonalenia nauczycieli i kolegia pracowników służb społecznych oraz organy (osoby) prowadzące te podmioty. W części orzecznictwa administracyjnego podkreśla się charakter mieszany tego zwolnienia (podmiotowo-przedmiotowy), charakteryzując jednocześnie, że jego zakres dotyczy podmiotu będącego jednostką organizacyjną objętą systemem oświaty lub organem (osobą) prowadzącym taką jednostkę (**zakres podmiotowy zwolnienia**), a zwolnieniu podlega nieruchomość faktycznie zajęta na działalność oświatową prowadzoną przez ten podmiot (**zakres przedmiotowy zwolnienia**) (por. wyr. WSA w Lublinie z 13.12.2013 r., I SA/Lu 1022/13, Legalis).

II. Użytkowanie nieruchomości zajętych na działalność oświatową

2. W ust. 1 art. 6 FinZadOśwU przewidziano zwolnienia z opłat. Przepis zawiera zamknięty katalog opłat, których owo zwolnienie dotyczy. Mowa tutaj o opłatach z tytułu:

- 1) trwałego zarządu – jest on jedną z form prawnych władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, obok najmu, dzierżawy i użyczenia (art. 18 GospNierU). Zasady sprawowania trwałego zarządu regulują art. 43 i n. GospNierU;
- 2) użytkowania i użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub JST i ich związków, zajętych na działalność oświatową.

3. Użytkowanie (art. 252 i n. KC) i użytkowanie wieczyste (art. 232 i n. KC) są prawami rzeczowymi (z tym że użytkowanie ma charakter prawa rzeczowego ograniczonego). W użytkowanie może zostać oddana dowolna rzecz, natomiast użytkowanie wieczyste dotyczy tylko nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub JST i ich związków. Aby oddać grunt w użytkowanie wieczyste i ustanowić użytkowanie, stosuje

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl