

Uchwała Nr 14/2016  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach  
z dnia 3 lutego 2016 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr 80/XV/2015 Rady Gminy Mniów z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż Gmina Mniów osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Joanna Marczevska – sprawozdawca, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) i art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.)

postanawia

stwierdzić nieważność w części uchwały Nr 80/XV/2015 Rady Gminy Mniów z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż Gmina Mniów osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania tj.

- § 3 uchwały z powodu naruszenia art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.),
- § 4 ust. 4 uchwały z powodu naruszenia art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty,
- § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały z powodu naruszenia art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty,
- § 5 ust. 2 uchwały z powodu naruszenia art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty,
- § 5 ust. 1 pkt 5, pkt 6 oraz ust. 3 uchwały w słowach: „z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Mniów” z powodu naruszenia art. 90 ust. 2b, art. 90 ust. 2d oraz 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty,
- § 5 ust. 4 uchwały powodu naruszenia art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty,
- § 8 w części: § 5 ust. 2 uchwały z powodu braku odniesienia w uchwale w związku ze stwierdzeniem nieważności uchwały w § 5 ust. 2 uchwały.

U z a s a d n i e

Uchwała Nr 80/XV/2015 Rady Gminy Mniów z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż Gmina Mniów osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 4 stycznia 2016 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, co następuje:

Rada Gminy w badanej uchwale ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji na prowadzenie publicznych i niepublicznych: szkół, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego – prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji.

W § 3 Rada Gminy ustaliła, że „Do czasu otrzymania metryczki subwencji oświatowej, obowiązującej w danym roku budżetowym wraz z określonym w niej wskaźnikiem korygującym dla danej jednostki samorządu terytorialnego, miesięczna dotacja wypłacana będzie w wysokości obowiązującej dla poprzedniego roku budżetowego. Różnica dotacji dla poszczególnych typów i rodzajów szkół/placówek oświatowych zostanie

skorygowana po wyliczeniu obowiązującym w danym roku kwot dotacji od dnia 1 stycznia danego roku kalendarzowego.”

Zgodnie z przepisami art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty podstawą obliczenia dotacji są wydatki bieżące ustalone w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego lub kwota nie niższa niż kwota przewidziana na jedno dziecko w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Wskazane przepisy ustawy o systemie oświaty nie dopuszczają możliwości udzielania dotacji w wysokości ustalonej w poprzednim roku budżetowym, gdyż wyraźnie odnoszą się do określonych wydatków ustalonych w budżecie na dany rok bądź do wysokości subwencji otrzymywanej przez jednostkę samorządu, która planowana jest na każdy rok budżetowy.

W odniesieniu do powyższych uregulowań w badanej uchwale należy wskazać, że zgodnie z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencje do określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz określenie terminu i sposobu rozliczenia dotacji. Obliczenie prawidłowych kwot dotacji w oparciu o ustalone przez organ stanowiący podstawy do ich wyliczenia należy do organu wykonawczego.

W powyższym zakresie ma zastosowanie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach sygn. akt I SA/Ke 484/14 z dnia 28 października 2014 r.

W uzasadnieniu do wymienionego wyroku Sąd stwierdził m.in. że: „Upoważnienie do ustalenia trybu i wykorzystania dotacji nie może być natomiast utożsamiane z upoważnieniem do ustalenia podstaw obliczania dotacji. Ustalenie podstaw obliczenia dotacji, o którym mowa w przepisie art. 80 ust. 4 u.s.o., powinno być w uchwale uwzględnione a nie ustalone (por. wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2012 r. sygn. akt II GSK 1026/11; lex nr 1415107).”

W § 4 ust. 4 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że dotacja wypłacana będzie do 25 dnia każdego miesiąca, bez uwzględnienia terminu przekazywania dotacji za miesiąc grudzień, tj. do dnia 15 grudnia jak wynika zarówno z art. 80 ust. 3c ustawy o systemie oświaty jak i z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. Powyższe ustalenie terminu przekazywania dotacji narusza wyżej wskazane przepisy ustawy o systemie oświaty.

W § 5 ust. 1 pkt 1 badanej uchwały określono wysokość dotacji na podstawie art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty dla publicznych innych form wychowania przedszkolnego w wysokości równej 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym **przez najbliższą gminę**, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody tej gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego dotacja przekazywana jest w wysokości przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w przedszkolu w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Mniów.

Zgodnie z art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Rada Gminy w § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały ustaliła dotację w wysokości 50% wydatków bieżących na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez najbliższą gminę, a w § 5 ust. 3 badanej uchwały określiła, że dla przedszkoli publicznych dotacje będą równe wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Mniów itd.

Art. 6 ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

- 1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;
- 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie;
- 3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
- 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem ust. 6.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy o systemie oświaty przepisy ust. 1 art. 6 stosuje się również do oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej.

Zatem zgodnie z przepisami art. 6 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w odniesieniu do ustalenia dotacji dla publicznej innej formy wychowania przedszkolnego (§ 5 ust. 1 pkt 1 uchwały) Gmina powinna określić dotację w wysokości 50% wydatków w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę i w oddziale przedszkolnym prowadzonym przez gminę a nie w wysokości 50% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez najbliższą gminę.

Ponadto w § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały określono, że „na ucznia niepełnosprawnego dotacja przekazywana jest w wysokości przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w przedszkolu w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanywanej przez Gminę Mniów,”.

Ustawodawca w art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty zawarł uregulowania dotyczące wysokości dotacji na ucznia niepełnosprawnego poprzez określenie:

w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez gminę.

W przypadku, kiedy wydatki bieżące przewidziane w budżecie Gminy Mniów na jednego ucznia będą wyższe niż kwota wynikająca z części oświatowej subwencji ogólnej, to na ucznia niepełnosprawnego dotacje przekazane zostałyby w kwocie równej wynikającej z tej części subwencji. Nie można z góry przesądzić, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego będzie zawsze równa kwocie wynikającej z części oświatowej subwencji ogólnej, bowiem jeśli kwota dotacji w relacji do wydatków bieżących będzie wyższa od wynikającej z części oświatowej subwencji ogólnej, to jednostka samorządu terytorialnego będzie również zobligowana do przekazania na ucznia niepełnosprawnego wyższej dotacji. Ustawodawca mając na względzie dobro ucznia niepełnosprawnego, określił jedynie dolną granicę wysokości dotacji na takiego ucznia. Powyższe uregulowania zawarte w uchwale stanowią naruszenie art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Takiej treści uregulowania w odniesieniu do wysokości dotacji na uczniów niepełnosprawnych zawiera badana uchwała w § 5 ust. 1 pkt 5, pkt 6, § 5 ust. 2 i ust. 3 uchwały, co narusza jak wskazano powyżej w zakresie wysokości dotacji dotyczącym uczniów niepełnosprawnych art. 90 ust. 2b, art. 90 ust. 2d oraz art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

W § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy określiła dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych „dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia oddziału przedszkolnego przy szkołach podstawowych publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy...” Na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty określić można dotacje dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Ustawodawca w w/w przepisie określił dotacje dla przedszkoli publicznych natomiast nie użył określenia „oddziały przedszkolne”. Niepubliczne przedszkole na podstawie art. 90 ust. 1b może otrzymywać dotację z budżetu gminy na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup> (Dz. U. z 2013 r. poz. 827) do dnia 31 sierpnia 2016 r. przepisy art. 3 pkt 22, art. 6 ust. 2a, art. 14 ust. 1, 4b, 4c, 5–5i i 8, art. 14a ust. 4a, art. 14d ust. 4 i 6, art. 20 ust. 2 pkt 1, art. 79a, art. 80 ust. 2, 2a,

2e i 3d ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, art. 80 ust. 3e–3g i 4 ustawy zmienianej w art. 1, art. 90 ust. 1b, 1d–1f, 1h–1k, 1m–1o, 2b, 2c, 2g i 3d ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, art. 90 ust. 3e–3g i 4 ustawy zmienianej w art. 1, art. 7 ust. 4 pkt 3, art. 12, art. 13, art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 15 stosuje się także odpowiednio do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

Podstawę wyliczenia dotacji dla oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych do dnia 31 sierpnia 2016 r. stanowi regulacja ustawowa określająca stawkę minimalną, o których mowa w ust. 80 ust. 2 i art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 80 ust. 4 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2–3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, 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. Na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący j.s.t. ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b art. 90 ustawy, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Do kompetencji organu stanowiącego wynikającej z art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty należy uszczegóławianie zasad udzielania dotacji, a więc określenia procentowego stawek dotacji bez możliwości dokonywania modyfikacji podstaw obliczania dotacji.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. I SA/Ol 384/15 z dnia 20 października 2015 r. Sąd uznał, że „odpowiednie stosowanie wskazanych w art. 6 ustawy nowelizującej przepisów określających podstawy i zasady udzielania dotacji dla przedszkoli niepublicznych „do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych” oznacza bezpośrednio i proste odniesienie przepisów stanowiących o tym, jak ustala się podstawy dotacji przysługujących niepublicznym przedszkolom, do dotacji przyznawanych oddziałom przedszkolnym w niepublicznych szkołach podstawowych”. Art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw także w przypadku art. 80 ust. 2 stanowi o odpowiednim stosowaniu go do oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.

W § 5 ust. 4 określona została dotacja dla szkoły publicznej zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty jednak w niepełnym brzmieniu zgodnym z wymienionym przepisem ustawy. Brak jest w uchwale dookreślenia zawartego w ustawie w art. 80 ust. 3 w brzmieniu: „pomniejszonym o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3, na ucznia”.

Następujące określenie w § 5 ust. 4 uchwały, z pominięciem cytowanego powyżej przepisu ustawy, wskazuje na istotną modyfikację przepisu art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Ponadto Rada Gminy w § 5 ust. 4 określając wysokość dotacji (zdanie pierwsze) pominęła określenie wysokości wydatków bieżących. Z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty wynika, że szkoły publiczne otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego.

Pogląd dotyczący zakazu powtarzania, modyfikowania zapisów ustawowych wyrażony został między innymi w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009r. Sygn. II OSK 1077/09. W uzasadnieniu tego wyroku NSA wskazuje, że „w utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacji i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 –ONSA

*1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 – nie publikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424)*”.

Mając na uwadze regulacje zawarte w art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty Kolegium uznało, że pozostawienie § 5 ust. 4 uchwały spowodowałoby określenie dotacji w kwocie wyższej niż wynikająca z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

W związku ze stwierdzeniem nieważności ust. 2 w § 5 uchwały w § 8 uchwały należy wykreślić słowa „ust.2” w zapisie odnoszącym się do § 5.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

#### P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium