

Uchwała Nr 6/2016  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach  
z dnia 12 stycznia 2016 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XVII/318/2015 Rady Miasta Kielce z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż miasto Kielce osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania

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 uchwały Nr XVII/318/2015 Rady Miasta Kielce z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż miasto Kielce osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania z powodu naruszenia art. 80 ust. 2, art. 80 ust. 2b i ust. 4 oraz art. 90 ust. 1b, ust. 1c, ust. 2b, ust. 2d i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.) w części tj. w § 2 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 5, pkt 6 i pkt 7 uchwały.

U z a s a d n i e n i e

Uchwała Nr XVII/318/2015 Rady Miasta Kielce z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż miasto Kielce osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 17 grudnia 2015 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:

W § 2 uchwały Rada Miasta określiła wysokość dotacji udzielanych dla poszczególnych podmiotów z budżetu Miasta na podstawie odpowiednich przepisów ustawy o systemie oświaty.

W pkt 1 – 4 ust. 1 § 2 uchwały określono wysokość dotacji na podstawie art. 80 ust. 2 oraz art. 90 ust. 1b, ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Na podstawie art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty określono dotacje dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego (§ 2 ust. 1 pkt 3 uchwały) „w wysokości 100% przewidzianych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy”.

Art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty stanowi, że przedszkola publiczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację 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.

Uregulowanie zawarte w § 2 ust. 1 pkt 3 badanej uchwały zawiera odniesienie 100% wydatków do przewidzianych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia, z pominięciem określenia przedszkoli publicznych „prowadzonych przez gminę”, jak stanowi art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty.

Art. 6 ustawy o systemie oświaty określa warunki, które powinny zostać spełnione aby przedszkole było przedszkolem publicznym, tak jak i w stosunku do publicznej innej formy wychowania publicznego. Przedszkola publiczne i publiczne inne formy wychowania przedszkolnego mogą być prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, a także przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego i osoby fizyczne – art. 5 ust. 2 ustawy o systemie oświaty. Określenie „wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych” stanowi modyfikację istotną w stosunku do brzmienia przepisu art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, gdyż jak wskazano wyżej publiczne przedszkola mogą być prowadzone nie tylko przez jednostkę samorządu terytorialnego, co może mieć istotne znaczenie dla określenia wielkości wydatków a zatem i wielkości dotacji.

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. Do kompetencji organu stanowiącego wynikającej z art. 80 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 § 2 ust. 1 pkt 1 badanej uchwały Rada Miasta określiła dotacje dla niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty „w wysokości 75% ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia”, zamiast w odniesieniu do „wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę”, co stanowi zmianę uregulowania ustawowego w odniesieniu do podstawy obliczania dotacji.

W § 2 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały Rada Miasta określiła dotacje dla niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty „w wysokości 100% przewidzianych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia” podczas gdy art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty stanowi: „Niepubliczne przedszkole może otrzymywać dotację z budżetu gminy na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę”.

Zmiana określenia wysokości dotacji w odniesieniu do wydatków bieżących w przedszkolach publicznych zamiast w przedszkolach „prowadzonych przez gminę” stanowi, że uregulowania zawarte w § 2 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały są sprzeczne z ustawą o systemie oświaty zawartym w art. 90 ust. 1 b.

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 sądownoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacji uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. (...) Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać

*postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyrokiNSA: 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 SąduNajwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424)”.*

W § 2 ust. 1 pkt 4 badanej uchwały Rada Miasta określiła dotacje dla niepublicznych oddziałów przedszkolnych przy niepublicznych szkołach podstawowych do dnia 31 sierpnia 2016 roku na każdego ucznia w wysokości równej 75% wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w oddziałach przedszkolnych przy publicznych szkołach podstawowych prowadzonych przez Miasto Kielce (...).

Przepis art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stanowi, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli, nie spełniających warunków o których mowa w ust. 1b art. 90 ustawy, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, 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, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. 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.

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 niepublicznych oddziałów przedszkolnych przy niepublicznych szkołach podstawowych do dnia 31 sierpnia 2016 r. stanowi regulacja ustawowa określająca stawkę minimalną, w omawianym przypadku dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b art. 90 ustawy o systemie oświaty tj. art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw - art. 1 pkt 20 lit.c ustawy od dnia 1 września 2015 r.

Art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a–1c i 2–3b, 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. Nie jest zaś uprawniony do ustalenia samych podstaw obliczenia dotacji. Podstawy dotacji określone w ustawie, w tym przypadku w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, uwzględnia przy określaniu w uchwale trybu udzielania i rozliczania dotacji. Uchwała organu stanowiącego nie może modyfikować podstaw udzielania dotacji.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, sygn. I SA/OI 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.

Ponadto Rada Miasta Kielce w badanej uchwale w § 2 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 5, pkt 6 i pkt 7 w odniesieniu do określenia wysokości dotacji, o których mowa w ustawie o systemie oświaty: dla niepublicznych przedszkoli w art. 90 ust. 2b ustawy, niepublicznych przedszkoli w art. 90 ust. 1b ustawy, publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego w art. 80 ust. 2 ustawy, niepublicznych oddziałów przedszkolnych przy niepublicznych szkołach podstawowych do dnia 31 sierpnia 2016 roku w art. 90 ust. 2b ustawy, wychowania przedszkolnego w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego w art. 80 ust. 2b ustawy, niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego w art. 90 ust. 2d ustawy i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego w art. 90 ust. 1c ustawy na ucznia niepełnosprawnego określiła dotację w wysokości 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Miasto Kielce. Ustawodawca w art. 80 ust. 2 i ust. 2b, art. 90 ust. 1b, ust. 2b oraz art. 90 ust. 1c i ust. 2d 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 jednostkę samorządu terytorialnego czy przez gminę. W przypadku, kiedy wydatki bieżące przewidziane w budżecie Miasta Kielce 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. 2 i ust. 2b oraz art. 90 ust. 1b, ust. 2b oraz art. 90 ust. 1c i ust. 2d ustawy o systemie oświaty.

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