

Uchwała nr 114/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 30 grudnia 2009 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIX/131/09 Rady Gminy
Pęcław z dnia 23 listopada 2009 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania
dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIX/131/09 Rady Gminy Pęcław z dnia 23 listopada 2009 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół, z powodu istotnego naruszenia art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 1, ust. 2a i ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 roku Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/131/09 Rady Gminy Pęcław z dnia 23 listopada 2009 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu - Zespołu w Legnicy 1 grudnia 2009 roku.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 roku Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). W §§ 1- 5 uchwały Nr XXIX/131/09 z dnia 23 listopada 2009 roku Rada Gminy Pęcław przyjęła następujące regulacje:

„§ 1. Określa się tryb udzielania i rozliczania dotacji na finansowanie działalności niepublicznych przedszkoli, w tym specjalnych, szkół podstawowych i gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, zwanych dalej "szkołami", do których uczęszczają uczniowie będący mieszkańcami Gminy Pęcław.

§ 2.1. Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi, w których realizowany jest obowiązek szkolny przez uczniów będących mieszkańcami Gminy Pęcław, przysługuje na każdego ucznia będącego mieszkańcem Gminy Pęcław, w wysokości kwoty przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymywanej przez Gminę Pęcław.

2. Dotacje dla niepublicznych przedszkoli, w tym specjalnych, do których uczęszczają uczniowie będący mieszkańcami Gminy Pęcław przysługują na każdego ucznia będącego mieszkańcem Gminy Pęcław w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie Gminy Pęcław wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. W związku z brakiem na terenie Gminy Pęcław przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego. Natomiast dotacja na ucznia niepełnosprawnego przysługuje w wysokości kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Pęcław.

3. Ustalenie kwoty dotacji na jednego ucznia na dany rok budżetowy dokonuje się raz w roku na podstawie wniosku, o którym mowa w § 4 ust. 1.

§ 3.1. Dotacja obliczana jest w poszczególnych miesiącach na każdego ucznia wykazanego w informacji miesięcznej o aktualnej liczbie uczniów w danym miesiącu, będących mieszkańcami Gminy Pęczław, składanej przez organy prowadzące do 20 dnia każdego miesiąca.(...)

§ 4. 3. Dotacja udzielana jest na podstawie zawartej umowy pomiędzy Gminą Pęczław a organem prowadzącym, bądź jednostką samorządu terytorialnego, na terenie której mieści się placówka.

4. Organ prowadzący przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji zobowiązany jest przedłożyć informacje o aktualnej liczbie uczęszczających do szkoły uczniów będących mieszkańcem Gminy Pęczław.

§ 5.1. Organ prowadzący przekazuje do Urzędu Gminy Pęczław nie później niż do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło przekazanie raty dotacji, rozliczenie z wykorzystania dotacji za okres od początku roku kalendarzowego do danego miesiąca z uwzględnieniem aktualnej liczby uczęszczających do szkoły uczniów będących mieszkańcami Gminy Pęczław w ostatnim dniu tego miesiąca.

2. Przekazane przez organ prowadzący rozliczenie, o którym mowa w ust. 1, stanowi warunek przekazania organowi prowadzącemu kolejnej raty dotacji za dany miesiąc.

3. Gmina Pęczław przekazuje kolejną ratę dotacji w wysokości uwzględniającej aktualną liczbę uczniów będących mieszkańcami Gminy Pęczław, podaną przez organ prowadzący w rozliczeniu, o którym mowa w ust. 1.”

Rada Gminy ustaliła także, zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały, wzór wniosku o udzielenie dotacji, stanowiący załącznik do uchwały. W punktach 2-3 wniosku wymagane jest podanie przez organ prowadzący placówkę (szkołę) wyłącznie planowanej liczby uczniów będących mieszkańcami Gminy Pęczław, w okresie od dnia 01 stycznia do 31 sierpnia i od dnia 01 września do 31 grudnia.

Powołane uregulowania uchwały Nr XXIX/131/09 Rady Gminy Pęczław w sposób istotny naruszają art. 90 ust. 4 w związku z ust. 1 i ust. 2a-2b art. 90 ustawy o systemie oświaty, wykraczają bowiem poza zakres spraw, do których określenia uprawniony jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, powielają przepisy ustawy lub je zmieniają, a także nie wyczerpują wymogu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje, na podstawie i w granicach zawartych w ustawie, prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis prawa miejscowego nie może jednak regulować raz jeszcze tego, co uregulowane jest ustawą lub modyfikować przepisy ustawowe. Zgodnie z § 137 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Również w orzecznictwie sądowno-administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikacje i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95 nie publikowany; wyrok NSA z 25 marca 2005 r. II SA/Wr 2572/02; wyrok NSA sygn. akt I Sa/Lu 882/02).

W przypadku badanej uchwały zakres upoważnienia ustawowego do jej wydania przez radę gminy wyznacza art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który zobowiązuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a, 2a-3b art. 90, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczenia dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Określając tryb udzielania dotacji dla szkół niepublicznych i przedszkoli niepublicznych jednostka samorządu terytorialnego nie może regulować podstawy ustalania dotacji i trybu jej udzielania w sposób odmienny niż wynikający z ustawy o systemie oświaty.

Uchwała Nr XXIX/131/09 dotyczy dotacji udzielanych z budżetu gminy Pełław dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny, oraz przedszkoli niepublicznych, tj. dotacji, których generalne zasady ustalania unormowane zostały w art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty, a obowiązek ich udzielenia z budżetu gminy nakłada art. 90 ust. 1 tej ustawy.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy.

Z kolei z art. 90 ust. 2a powołanej ustawy wynika, że dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W § 1 i 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy ograniczyła natomiast wielkość dotacji przysługującej szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny, ustalając, że dotacja w określonej wysokości przysługuje wyłącznie na każdego ucznia będącego mieszkańcem gminy Pełław, podczas gdy ustawodawca jednoznacznie określił, że dotacja przysługuje na każdego ucznia wymienionej szkoły niepublicznej. Ponadto Rada Gminy pominęła w swojej uchwale szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek nauki, mimo że tym szkołom niepublicznym z mocy ustawy również przysługuje dotacja na zasadach ustalonych w art. 90 ust. 2a.

W art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty ustalony został dolny limit podstawy ustalania wielkości dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty wyraźnie wynika, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, a w przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego. W § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały poprzez sformułowanie, że dotacje przysługują "w wysokości nie niższej niż 75%" Rada Gminy faktycznie nie ustaliła jednoznacznie wysokości dotacji przysługującej niepublicznym przedszkolom, tj. wskaźnika procentowego stanowiącego podstawę obliczenia kwoty dotacji w odniesieniu do ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, ale powtórzyła przepisy ustawy o systemie oświaty, tym samym w sposób istotny naruszyła art. 90 ust. 4 ustawy.

Z § 1 i § 2 ust. 2 uchwały wynika, że również w przypadku przedszkoli niepublicznych Rada Gminy zmieniła przepisy ustawy stanowiąc, że podstawę ustalenia dotacji stanowi liczba uczniów będących mieszkańcami gminy Pełław, mimo że na mocy ustawy podstawę obliczenia kwoty dotacji stanowi liczba wszystkich uczniów uczęszczających do przedszkola niepublicznego, bez względu na to, której gminy są oni mieszkańcami. Natomiast zasady rozliczeń z innymi gminami, których mieszkańcami są uczniowie uczęszczający do przedszkola niepublicznego prowadzącego działalność na obszarze gminy Pełław, zobowiązanej do udzielania

dotacji, dokonywane są zgodnie z przepisami art 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty, z uwzględnieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2008 roku (sygn. akt K 19/07; Dz. U. z 2008 roku Nr 235, poz. 1618), w tym skutków prawnych i finansowych wyroku omówionych w jego uzasadnieniu.

Niezgodne z art. 90 ust. 4 w związku ust. 2a i 2b art. 90 ustawy o systemie oświaty są kolejne uregulowania uchwały Nr XXIX/131/09, będące konsekwencją nieprawidłowych uregulowań przyjętych w § 1 i § 2, zawarte w § 3 ust. 1, § 4 ust. 2-4 oraz § 5 ust. 2 i 3 uchwały i odnoszące się, w zakresie danych w informacjach miesięcznych lub informacjach o aktualnej liczbie dzieci lub w miesięcznych rozliczeniach z wykorzystania dotacji, czy ustalaniu wysokości kolejnych rat dotacji, do liczby uczniów będących mieszkańcami gminy Pęcław.

Ponadto postanowienia § 4 ust. 3 przedmiotowej uchwały nie znajdują podstawy prawnej do ich wprowadzenia przez Radę Gminy. Podstawę udzielenia dotacji z budżetu gminy nie stanowi umowa zawarta z organem prowadzącym szkołę niepubliczną lub przedszkole niepubliczne, a tym bardziej umowa z jednostką samorządu terytorialnego (jednostki samorządu nie prowadzą niepublicznych szkół lub przedszkoli), ale obowiązek jej udzielenia z budżetu gminy wynika z powołanych przepisów art. 90 ustawy o systemie oświaty.

W świetle przepisów art. 90 ustawy o systemie oświaty, niedopuszczalne jest uzależnienie przekazania kolejnej raty dotacji na dany miesiąc od przedłożenia przez organ prowadzący daną szkołę niepubliczną lub przedszkole niepubliczne rozliczenia z wykorzystania dotacji za poprzedni miesiąc. Zgodnie z ustawą, warunkiem udzielenia dotacji może być tylko podanie, organowi właściwemu do udzielenia dotacji, przez organ prowadzący niepubliczną szkołę lub niepubliczne przedszkole, w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, planowanej liczby uczniów, a także informacji o aktualnej liczbie uczniów w danym miesiącu w celu ustalenia wysokości przysługującej w tym miesiącu raty dotacji.

Sprzeczne z art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty są przepisy § 2 ust. 3 uchwały, zgodnie z którymi ustalenia kwoty dotacji na jednego ucznia na dany rok budżetowy dokonuje się raz w roku na podstawie wniosku o udzielenie dotacji. W powołanych przepisach ustawy o systemie oświaty ustawodawca wyraźnie określił, że kwoty dotacji powinny być ustalane w oparciu o kwoty przewidziane w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę (ust. 2a) lub wysokości wydatków bieżących ponoszonych przez gminę w przedszkolach publicznych (ust. 2b), w roku udzielania dotacji.

Ponadto badana uchwała nie wyczerpuje wymogu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ponieważ Rada Gminy nie ustaliła trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawę udzielenia dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Pęcław przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski