

Uchwała Nr 2/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 13 stycznia 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVII/249/2009 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 30 listopada 2009 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych: szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji

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 uchwala, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXVII/249/2009 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 30 listopada 2009 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych: szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji z powodu istotnego naruszenia art. 90 ust. 4 w związku z art. 90 ust. 1, ust. 2a, ust. 2b i ust. 2d 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 XXXVII/249/2009 Rady Gminy Jerzmanowa z dnia 30 listopada 2009 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych: szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu - Zespołu w Legnicy 21 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- 8 uchwały Nr XXXVII/249/2009 z dnia 30 listopada 2009 roku Rada Gminy Jerzmanowa przyjęła następujące regulacje:

„§ 1 Określa się tryb udzielania i rozliczania dotacji na finansowanie działalności niepublicznych: przedszkoli, w tym specjalnych, innych form wychowania przedszkolnego (punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego), szkół podstawowych i gimnazjów, w tym z oddziałami integracyjnymi, zwanych w dalszej treści "placówkami", do których uczęszczają uczniowie będący mieszkańcami Gminy Jerzmanowa.

§ 2 1. Dotacja dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w tym z oddziałami integracyjnymi przysługuje na każdego ucznia będącego mieszkańcem Gminy Jerzmanowa, który realizuje obowiązek szkolny w tych szkołach.

2. Podstawą obliczenia dotacji dla szkół, o których mowa w ust. 1 jest wysokość kwoty przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Jerzmanowa.

§ 3 1. Przedszkolom publicznym przysługuje dotacja na każdego ucznia będącego mieszkańcem Gminy Jerzmanowa w wysokości 75% ustalonych w budżecie Gminy Jerzmanowa wydatków bieżących ponoszonych w przeliczeniu na 1 dziecko w Przedszkolu Gminnym w Jerzmanowej.

2. Podmiotom prowadzącym inne formy wychowania przedszkolnego przysługuje dotacja na każdego ucznia będącego mieszkańcem Gminy Jerzmanowa w wysokości 40% wydatków bieżących ponoszonych w przeliczeniu na 1 dziecko w Przedszkolu Gminnym w Jerzmanowej.

3. Dotacja na ucznia niepełnosprawnego będącego mieszkańcem Gminy Jerzmanowa uczęszczającego do niepublicznego przedszkola lub punktu przedszkolnego/zespołu wychowania przedszkolnego przysługuje dotacja w wysokości kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Jerzmanowa.

4. Ustalenie kwoty dotacji na jednego ucznia na dany rok budżetowy dokonuje się raz w roku.

§ 5.1 Dotacja udzielona jest na podstawie umowy zawartej pomiędzy Gminą Jerzmanowa a osobą prowadzącą placówkę.

2. Osoba prowadząca placówkę przed podpisaniem umowy o udzielenie dotacji zobowiązana jest przedłożyć Gminie Jerzmanowa informację o aktualnej liczbie uczniów będących mieszkańcami Gminy Jerzmanowa, uczęszczających do placówki.

§ 6.1 Dotacja przekazywana jest w miesięcznych ratach.

2. Miesięczna wysokość dotacji obliczana jest na podstawie pisemnej informacji o liczbie uczniów uczęszczających do placówki, będących mieszkańcami Gminy Jerzmanowa.

Miesięczną informację placówka składa w terminie do 10 dnia miesiąca, za który przysługuje dotacja.

3. Liczba uczniów przyjęta do obliczania dotacji w danym miesiącu nie może być wyższa od planowanej liczby uczniów wskazanej we wniosku przez osobę prowadzącą placówkę.

4. Nadpłata dotacji, która będzie skutkiem różnicy pomiędzy wykazaną w informacji miesięcznej liczbą dzieci faktycznie uczęszczających do placówki korygowana będzie w kolejnym miesiącu w ten sposób, iż nadpłata zmniejszy dotację w kolejnym miesiącu.

Ponadto, Rada Gminy ustaliła w § 4 ust. 2 uchwały wzór wniosku o udzielenie dotacji, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały. W punktach 2-3 wniosku wymagane jest podanie przez organ prowadzący placówkę wyłącznie planowanej liczby uczniów będących mieszkańcami Gminy Jerzmanowa, w okresie od dnia 01 stycznia do 31 sierpnia i od dnia 01 września do 31 grudnia. Natomiast w § 6 ust.2 uchwały ustalono wzór informacji dotyczącej ustalenia wysokości dotacji na miesiąc kalendarzowy, stanowiący załącznik nr 2 do uchwały, w którym w tabelach odnoszących się do liczby uczniów zgłoszonych do dotacji na dany miesiąc oraz liczby uczniów faktycznie uczęszczających do placówki w danym miesiącu również wymagane jest podanie wyłącznie liczby uczniów będących mieszkańcami Gminy Jerzmanowa.

Podane wyżej uregulowania uchwały Nr XXXVII/249/2009 Rady Gminy Jerzmanowa w sposób istotny naruszają art. 90 ust. 4 w związku z ust. 1 i ust. 2a, 2b i 2d art. 90 ustawy o systemie oświaty, ponieważ wykraczają poza zakres spraw, do których określenia uprawniony jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zmieniają zapisy ustawy oraz nie wyczerpują wymogów 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 przepisów ustawowych. 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 sądowo-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, przedszkoli niepublicznych oraz innych form wychowania przedszkolnego, 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 XXXVII/249/2009 dotyczy dotacji udzielanych z budżetu gminy Jerzmanowa dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny, przedszkoli niepublicznych oraz innych form wychowania przedszkolnego, tj. dotacji, których generalne zasady ustalania unormowane zostały w art. 90 ust. 2a, 2b i 2d 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 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 Jerzmanowa, który realizuje obowiązek szkolny w tych szkołach, 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.

Z § 3 ust.1 i 2 uchwały wynika, że również w przypadku przedszkoli niepublicznych oraz innych form wychowania przedszkolnego Rada Gminy zmieniła przepisy ustawy stanowiąc, że podstawę ustalenia dotacji stanowi liczba uczniów będących mieszkańcami gminy Jerzmanowa, mimo że na mocy ustawy podstawę obliczenia kwoty dotacji stanowi liczba wszystkich uczniów uczęszczających do przedszkola niepublicznego lub innej formy wychowania przedszkolnego, bez względu na to, której gminy są oni mieszkańcami.

Zasady rozliczeń z innymi gminami, których mieszkańcami są uczniowie uczęszczający do przedszkola niepublicznego lub innej formy wychowania przedszkolnego prowadzącego działalność na obszarze gminy Jerzmanowa, zobowiązanych do udzielania dotacji, określają przepisy art 90 ust. 2c i 2e ustawy o systemie oświaty z tym, że od 1 stycznia 2010 roku w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 5 listopada 2009 r. zmieniającą ustawę o systemie oświaty oraz

ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 219 poz. 1705).

Na tych samych zasadach Gmina Jerzmanowa zobowiązana jest do pokrycia kosztów dotacji z tytułu uczęszczania dzieci z Gminy Jerzmanowa do niepublicznych przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego prowadzących działalność na terenie innych gmin.

Sprzeczny z art. 90 ust. 2a i 2b ustawy o systemie oświaty jest także zapis § 3 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym ustalenie 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 i 2d), w roku udzielania dotacji.

Ponadto postanowienia § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały nie znajdują podstawy prawnej do ich wprowadzenia przez Radę Gminy. Podstawy udzielenia dotacji z budżetu gminy nie stanowi umowa zawarta pomiędzy gminą a organem prowadzącym szkołę niepubliczną, przedszkole niepubliczne lub inną formę wychowania przedszkolnego. Obowiązek jej udzielenia z budżetu gminy wynika z powołanych przepisów art. 90 ustawy o systemie oświaty.

Niezgodny z art. 90 ust. 4 w związku ust. 2a, 2b i 2d art. 90 ustawy o systemie oświaty jest również zapis § 6 ust. 2 uchwały i odnoszący się, w zakresie danych w informacjach miesięcznych wyłącznie do liczby uczniów będących mieszkańcami gminy Jerzmanowa.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Jerzmanowa 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.



Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ Grażyna Kulikowska