

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
ul. Ofiar Oświęcimskich 5
50-069 Wrocław
tel. 797-76-10, fax 797-76-40
P-930117015

Lucyna Hanus
Lucyna Hanus

Wrocław, 17 listopada 2011 roku

GP-WR-0104-85/11



Przewodniczący Rady Miasta w Kłodzku

Pl.B. Chrobrego 1

57-300 KŁODZKO

W załączeniu przesyłam uchwałę nr 93/2011 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 16 listopada 2011 roku.

Z poważaniem

Do wiadomości:

1. Burmistrz Kłodzka

PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
we Wrocławiu

Lucyna Hanus
Lucyna Hanus

Uchwała nr 93/2011
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 16 listopada 2011 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku Nr XII/148/2011 z dnia 29 września 2011 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji dla podstawowych i gimnazjalnych szkół niepublicznych, przedszkoli niepublicznych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko

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

§ 1.

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Miejskiej w Kłodzku Nr XII/148/2011 z dnia 29 września 2011 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji dla podstawowych i gimnazjalnych szkół niepublicznych, przedszkoli niepublicznych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko, wobec istotnego naruszenia art. 90 ust. 4 ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 roku Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Kłodzku Nr XII/148/2011 z dnia 29 września 2011 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji dla podstawowych i gimnazjalnych szkół niepublicznych, przedszkoli niepublicznych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 21 października 2011 r.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty.

Rada Miejska w badanej uchwale przyjęła między innymi następujące regulacje:

- w § 4 ust. 1-5 i 7:

„ 1. Niepublicznym przedszkolom przysługuje dotacja na każde dziecko w wysokości 75% wydatków bieżących ustalonych w uchwale budżetowej, ponoszonych przez Gminę w przedszkolach publicznych danego typu i rodzaju.

2. Niepublicznym zespołom wychowania przedszkolnego lub punktom przedszkolnym, przysługuje dotacja na każde dziecko w wysokości równej 40% wydatków bieżących ustalonych w uchwale budżetowej ponoszonych przez Gminę w przedszkolach publicznych danego typu i rodzaju.

3. Dotacja z budżetu Gminy objęte są:

1) dzieci w wieku od 3 do 6 lat, przy czym dotacja na dane dziecko przyznawana jest od miesiąca następującego po miesiącu, w którym kończy ono 3 lata,

2) dzieci powyżej 6 lat, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat,

3) dzieci odroczone, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 10 lat.

4. Koszty dotacji udzielone na dzieci nie będące mieszkańcami Kłodzka pokrywa gmina, której mieszkańcem jest to dziecko, po podpisaniu porozumienia między gminami. W tym celu osoba prowadząca niepubliczne przedszkole przekazuje do Urzędu Miasta w Kłodzku, do 10 września danego roku, informację o liczbie dzieci nie będących mieszkańcami Kłodzka wraz z ich wykazem imiennym i miejscem zamieszkania. W przypadku przyjęcia dziecka w trakcie roku szkolnego, organ prowadzący ma obowiązek przekazać taką informację w ciągu 7 dni od zaistnienia tego faktu.

5. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dotacją mogą być objęte dzieci 2,5 letnie przyjęte do przedszkola pod następującymi warunkami:

1) każdy przypadek przyjęcia takiego dziecka powinien być indywidualnie uzasadniony przez dyrektora placówki,

2) pisemne uzasadnienie poparte dokumentacją należy dołączyć do informacji miesięcznej o faktycznej liczbie uczniów stanowiącej załącznik nr 2 do niniejszej uchwały. (...)

7. Dotacje dla oddziałów 5-godzinnych prowadzonych w przedszkolach niepublicznych przysługują na każde dziecko w wysokości 5/9 kwoty określonej w ust. 1.",

- w § 6 ust. 7 i 8:

„(...) 7. Dotacja jest wypłacana za każdy pełny miesiąc funkcjonowania szkoły.

8. W przypadku rozpoczęcia działalności w dniu innym niż pierwszy dzień danego miesiąca, dotacja jest naliczana począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu rozpoczęcia działalności.”,

- w § 7 ust. 1 pkt 2,3 i 4:

„§ 7.1. W celu uzyskania dotacji organ prowadzący szkołę składa:

(...) 2) informację o faktycznej liczbie uczniów, zgodnie ze stanem na dzień 1 danego miesiąca do dnia 10 każdego miesiąca, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej uchwały

3) sprawozdanie półroczne wykorzystania otrzymanej dotacji do dnia 15 lipca danego roku, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

4) sprawozdanie roczne z wykorzystania otrzymanej dotacji do dnia 15 stycznia następnego roku budżetowego, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.”,

w § 16:

„§ 16.1. Wypłatę dotacji wstrzymuje się w przypadku:

1) uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli,

2) stwierdzenia niezgodności stanu faktycznego z wpisem do ewidencji szkół i placówek niepublicznych,

3) niezłożenia informacji, o której mowa w § 7 ust. 2, wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do uchwały,

4) nienależnie pobranej dotacji w danym miesiącu lub roku.

2. Wstrzymana dotacja zostanie uruchomiona w miesiącu następującym po miesiącu, w którym zostaną usunięte uchybienia, określone w ust. 1.”

Podane wyżej uregulowania uchwały nr XII/148/2011 Rady Miejskiej w Kłodzku w sposób istotny naruszają art. 90 ust. 4 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 ww. przepisu ustawy.

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 niepublikowany; wyrok NSA z 25 marca 2005 r. II SA/Wr 2572/02; wyrok NSA sygn. akt I Sa/Lu 882/02).

Postanowienia zawarte w § 4 ust. 1 - 5 badanej uchwały stanowią w istocie powtórzenie lub modyfikację przepisów zawartych w art. 14 ust. 1, 1a i 1b oraz art. 90 ust. 2b - 2e ustawy o systemie oświaty.

W zakresie przepisu § 4 ust. 7 oraz § 6 ust. 7 i 8 badanej uchwały Kolegium stwierdza, że brakuje podstaw prawnych zarówno do podejmowania przez organ stanowiący przepisów wprowadzających proporcjonalność kwoty dotacji w stosunku do dziennej liczby godzin pracy oddziałów przedszkolnych, jak również do uzależniania wypłaty dotacji od ilości dni funkcjonowania szkoły w danym miesiącu.

Zakres upoważnienia ustawowego rady gminy wyznacza art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym organ stanowiący ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania. 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.

Z zapisów § 7 ust. 1 uchwały wynika, że warunkiem uzyskania dotacji jest złożenie w określonych terminach dokumentów wymienionych w punktach 2,3 i 4. W świetle przepisów art. 90 ustawy o systemie oświaty, niedopuszczalne jest uzależnienie przekazania dotacji od przedłożenia przez organ prowadzący szkołę dokumentów innych niż wskazane w ustawie. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty, warunkiem udzielenia dotacji jest jedynie podanie organowi właściwemu do udzielenia dotacji, przez organ prowadzący szkołę, w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, planowanej liczby uczniów.

Zamieszczenie postanowień zawartych w § 16 badanej uchwały, dotyczących wstrzymania dotacji, również nie znajduje podstaw prawnych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie jest uprawniony do określania zasad ani trybu wstrzymywania dotacji. Zgodnie z treścią art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty przedmiotowe dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Przepis ten wyraźnie reguluje sposób i termin przekazywania dotacji, tak więc organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości wstrzymania wypłat należnych dotacji. Zasada ta została wyrażona m.in. w wyroku WSA w Kielcach z 14 grudnia 2009 r. (II SA/Ke 665/09), z którego uzasadnienia wynika, że ustawodawca nie przewidział w przepisach rangi ustawowej instytucji wstrzymywania dotacji, co oznacza iż kwestia ta w ogóle nie może być regulowana przepisami prawa miejscowego.

Kolegium zwraca ponadto uwagę, iż Rada Miejska w Kłodzku nie ustaliła w badanej uchwale podstawy obliczenia dotacji w oparciu o przepisy art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty, który normuje dolny limit podstawy ustalania wielkości dotacji dla placówek prowadzących wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, zgodnie z którym placówki te otrzymują dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek

samorządu terytorialnego.

Rada gminy zobowiązana jest do ustalenia podstawy obliczenia dotacji, co wynika z treści art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, nakazującego ustalenie trybu udzielania i rozliczania dotacji z uwzględnieniem podstawy obliczania dotacji. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie ustalają podstawy obliczenia dotacji a jedynie ustawowe limity poniżej których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dotacji ustalić nie może.

Natomiast przepisy art. 90 ust. 2b - 2d stanowią, że dotacja powinna być określona w przeliczeniu na jednego ucznia, co nie znalazło odzwierciedlenia w § 4 ust. 1 i 2 uchwały.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Kłodzku przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu
Lucyna Hanus
Lucyna Hanus