

Uchwała Nr 2.33.2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 26 stycznia 2016 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności uchwały Nr XIII/81/2015 Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 18 grudnia 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Siedleckiego dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tj. Dz. U. z 2012 roku poz. 1113 ze zm.) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności Uchwały Nr XIII/81/2015 Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 18 grudnia 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania z powodu naruszenia art. 90 ust. 3, 3c, 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2015 roku, poz. 2156 ze zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Powiatowi Siedleckiemu prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2015 roku do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, Zespół w Siedlcach wpłynęła uchwała Nr XIII/81/2015 Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 18 grudnia 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Siedleckiego dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi RIO.

Badając ww. uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Powiatu w Siedlcach wskazała m.in. art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym 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.

- w § 5 ust. 1 pkt 2 Rada Powiatu ustaliła podstawę obliczania dotacji dla szkół, o których mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty; cyt. „*dla szkół niepublicznych wymienionych w § 2 pkt 3.: ustalone w budżecie powiatu wydatki **planowane** dla szkół publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, a w przypadku braku na terenie Powiatu Siedleckiego takich szkół: wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego ucznia ponoszone przez najbliższy powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu i rodzaju*”.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty „Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50 % obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w wysokości nie niższej niż 50 % ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków **bieżących** ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, z zastrzeżeniem ust. 3h oraz 3i” (...). Jak wynika z ww. przepisu, ustawodawca wskazał, że podstawą obliczenia dotacji są ustalone w budżecie wydatki bieżące, natomiast Rada Powiatu przy ustalaniu podstawy wskazała na wydatki planowane, czyli niezgodnie z wolą ustawodawcy, czym istotnie naruszyła uregulowania wynikające z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Dodać należy, że poprzez błędne określenie podstawy naliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach publicznych, o których mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty stają się bezprzedmiotowe zapisy § 2 pkt 3 jak i § 4 ust. 2 badanej uchwały.

- w § 7 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu określiła, cyt. „*Dotację dla szkoły/placówki, o której mowa w § 2 ust. 1 i 2 ustala się jako iloczyn liczby uczniów tej szkoły i podstawy obliczenia dotacji określonej w § 5 ust. 1, stawki procentowej określonej w § 4 ust. 1 oraz liczby miesięcy w roku kalendarzowym, w którym działa szkoła*”; W ust. 2 podano, cyt. „*Dotację dla szkoły, o której mowa w § 2 pkt 3 ustala się jako iloczyn liczby uczniów tej szkoły i podstawy obliczenia dotacji określonej w § 5, ust. 2, stawki procentowej określonej w § 4 ust. 2 oraz liczby miesięcy w roku kalendarzowym, w którym działa szkoła*”. W ocenie Kolegium Izby, regulacje te nie są związane z trybem udzielania i rozliczania dotacji, a także trybem i zakresem kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania. Tym samym nie znajdują uzasadnienia prawnego i wykraczają poza delegację ustaloną dla Rady Powiatu w cyt. ww. przepisach ustawy o systemie oświaty.

- w § 7 ust. 3 Rada Powiatu określiła, cyt. „*Dotacji **udziela się** na rok kalendarzowy, w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że za m-c grudzień do dnia 15 grudnia, na rachunek bankowy szkoły/placówki wskazany we wniosku, o którym mowa w § 6 ust. 1 na podstawie informacji o rzeczywistej liczbie uczniów na pierwszy dzień każdego miesiąca wg wzoru określonego w załączniku nr 2 do uchwały, przekazywanej organowi dotującemu w terminie do 10. dnia każdego miesiąca, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5*”.

Zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty „Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3a **są przekazywane** na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia”. Odnosząc się do ww. zapisu „udziela się” Kolegium Izby wskazuje, że Rada Powiatu dokonała modyfikacji zapisów ustawowych w tym zakresie, przez co naruszyła postanowienia ww. art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. Tymczasem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony do modyfikowania, czy też regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane. W utrwalonym orzecznictwie sądowo administracyjnym uznaje się, że powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikowanie i uzupełnianie przez przepisy powiatowe/gminne jest niezgodne także z zasadami legislacji.

- w § 7 ust. 7 uchwalono cyt. „*Rzeczywista liczba uczniów/wychowanków, o której mowa w ust. 6 ustalana jest na podstawie informacji o rzeczywistej **średniomiesięcznej** liczbie uczniów/wychowanków przekazywanej przez organ prowadzący organowi dotującemu w terminie do 10. dnia każdego miesiąca wg wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do niniejszej uchwały*. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej użyte przez Radę Powiatu określenie „średniomiesięcznej” nie znajduje oparcia w obowiązującym stanie prawnym. Zgodnie z ustawą o systemie oświaty dotacja jest przekazywana z budżetu Powiatu na każdego ucznia/wychowanka w 12 częściach. Wobec czego organ dotujący winien żądać informacji o liczbie uczniów za dany okres rozliczeniowy. Brak jest podstaw do ustalania odmiennych reguł w tym zakresie.

- w § 7 ust. 15 badanej uchwały Rada Powiatu w Siedlcach postanowiła, cyt. „*W przypadku zmiany w trakcie roku budżetowego podstawy obliczania dotacji dla szkoły/placówki, o której mowa w § 2 organ dotujący dokonuje weryfikacji kwoty należnej szkole/placówce dotacji i odpowiednio, o ustaloną różnicę, zwiększa lub zmniejsza części dotacji na kolejne miesiące danego roku*”. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza delegację art. 90 ust. 4 cyt. ustawy o systemie oświaty. Przepis ten nie daje kompetencji do doprecyzowania, a w konsekwencji zmiany ustawowo określonych podstaw dotacji. Z przepisów art. 90 ustawy o systemie oświaty wynika, że analizowana dotacja jest dotacją roczną, którą przekazuje się zgodnie z art. 90 ust. 3c cyt. ustawy w 12 częściach. W ustawie nie zapisano, że części są równe, co wynika z występujących w trakcie roku zmian elementów wpływających na wysokość dotacji. W związku z tym dotacja należna jest od

momentu zmiany podstawy jej wyliczenia, nie zaś od kolejnego m-ca, w którym dokonano zmiany podstawy jej wyliczenia.

- w § 8 ust. 15 Rada Powiatu zawarła zapis cyt. „ *Na podstawie ustaleń opisanych w protokole kontroli do dyrektora szkoły kierowane jest wystąpienie pokontrolne, w którym zawarte są stwierdzone nieprawidłowości i wnioski*”.

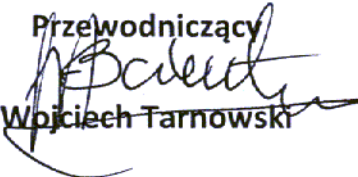
Zdaniem Kolegium Izby postanowienie Rady o kierowaniu wystąpień pokontrolnych do jednostki nie będącej jednostką organizacyjną Powiatu nie ma oparcia w obowiązującym stanie prawnym i wykracza poza delegację art. 90 ust. 4 cyt. ustawy o systemie oświaty. Delegacja wynikająca z powołanego przepisu dotyczy wyłącznie ustalenia przez organ stanowiący trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji. Na podstawie ustaleń kontroli organ dotujący może jedynie wszcząć postępowanie w sprawie zwrotu dotacji, w trybie art. 61 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2013, poz. 885 ze zm.). Przedmiotem kontroli może być liczba uczniów podana we wniosku o udzielenie dotacji oraz czy przekazane środki zostały przeznaczone na właściwe wydatki szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, zgodnie z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

- W załączniku Nr 1,3,4 do uchwały Rada Powiatu zawarła oświadczenie składającego wniosek o treści: „*Oświadczam, że znane są mi przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 168) oraz, że dane zawarte w niniejszej informacji są zgodne ze stanem faktycznym*”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uważa, że wymóg oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący na podmiot prowadzący szkołę lub placówkę oświatową obowiązku podania danych pod groźbą odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący j.s.t. musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. Tymczasem żaden z przepisów ustawy o systemie oświaty, jak również z pozostałych przywołanych w podstawie prawnej uchwały, nie upoważnia do zobowiązania przez radę beneficjenta dotacji do złożenia oświadczenia o cytowanej wyżej treści.

Kolegium Izby uznało, że wobec stwierdzonych nieprawidłowości w badanej uchwale występujących w §5 ust. 1 pkt 2; §7 ust.1,2, 3 i związany z nim załącznik nr 2 i ust. 7 i związany z nim załącznik nr 4 i ust. 15; §8 ust. 15, pozostałe zapisy zawarte w uchwale nie mogą być wykonane.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski