

Uchwała Nr 25/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 9 czerwca 2016 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XVIII/121/2016 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 28 kwietnia 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół prowadzonych na terenie Powiatu Starachowickiego przez inne niż Powiat Starachowicki osoby prawne i osoby fizyczne, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

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 2016 r. poz. 561) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

postanawia

stwierdzić nieważność badanej uchwały w części:

- § 2 ust. 7 i ust. 8 uchwały z powodu naruszenia art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.),
- § 3 ust. 2, ust 10 i ust. 16 z powodu naruszenia zasad techniki prawodawczej tj. § 135 w związku z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283)
- § 3 ust. 13 uchwały z powodu braku podstawy prawnej,
- § 3 ust. 15 uchwały z powodu naruszenia art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty,
- § 4 ust. 5 uchwały z powodu naruszenia art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z przepisami art. 126 i art. 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) i art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty,
- § 7 ust. 1 uchwały z powodu naruszenia art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty,
- § 9 ust. 2 uchwały z powodu naruszenia art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.
- w załączniku nr 3 do Regulaminu wykreślenie w tabeli (kolumna trzecia) o nazwie: „przeznaczenie wykorzystania dotacji (wskazać cele, na które wydatkowano dotację) sformułowania w brzmieniu: „wskazać cele, na które wydatkowano dotację” z powodu naruszenia art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty.

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

Uchwała Nr XVIII/121/2016 Rady Powiatu w Starachowicach z dnia 28 kwietnia 2016 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół prowadzonych na terenie Powiatu Starachowickiego przez inne niż Powiat Starachowicki osoby prawne i osoby fizyczne, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 10 maja 2016 roku.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym, w wyniku którego stwierdzono, co następuje:

W § 2 ust. 7 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że „Do czasu określenia stawek dotacji na dany rok budżetowy, dotacja przekazywana jest według stawek obowiązujących w poprzednim roku budżetowym”. W § 2 ust. 2 i 3 badanej uchwały organ stanowiący Powiatu zgodnie z przepisami art. 90 ust. 2a oraz ust. 3 ustawy o systemie oświaty określił wielkości dotacji przysługujących szkołom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych w odniesieniu do kwoty przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej oraz ustalonych w budżecie powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. Wskazane przepisy ustawy o systemie oświaty nie dopuszczają możliwości udzielania dotacji w wysokości ustalonej w poprzednim roku budżetowym, gdyż wyraźnie odnoszą się do określonych wydatków ustalonych w budżecie na dany rok bądź do wysokości subwencji otrzymywanej przez jednostkę samorządu, która planowana jest na każdy rok budżetowy.

W związku z powyższym również uregulowania § 2 ust. 8 uchwały dotyczące dokonywania korekt dotacji nie znajdują uzasadnienia.

W powyższym zakresie stanowisko zajął WSA w Kielcach w wyroku z dnia 28 października 2014 r. sygn. akt I SA/Ke 484/14 stwierdzając, iż przedmiotem regulacji organu stanowiącego może być wyłącznie tryb udzielania i rozliczania dotacji. Upoważnienie do ustalenia trybu i wykorzystania dotacji nie może być natomiast utożsamiane z upoważnieniem do ustalenia podstaw obliczania dotacji. Ustalenie podstaw obliczania dotacji, o którym mowa w przepisie art. 90 ust. 4 u.s.o., powinno być w uchwale uwzględnione a nie ustalone (por. wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2012 r. sygn.. akt II GSK 1026/11; lex nr 1415107). Podstawy obliczania dotacji zostały ustalone w samej ustawie.

W § 3 ust. 2 uchwały określając tryb udzielania dotacji organ stanowiący postanowił, że Zarząd Powiatu na wniosek organu prowadzącego szkołę/placówkę może wyrazić zgodę na odstąpienie od ustawowego terminu złożenia wniosku, o którym mowa w § 3 ust. 1 uchwały, na udzielenie dotacji w terminie wcześniejszym niż od początku następnego roku budżetowego. Uregulowania w powyższym zakresie zawarte są w art. 90 ust. 2g ustawy o systemie oświaty.

W § 3 ust. 10 uchwały określono, że przekazanie części dotacji następuje do ostatniego dnia każdego miesiąca, z wyjątkiem części dotacji za miesiąc grudzień, która jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia, co wynika z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, z pominięciem, że dotacje są przekazywane na rachunek bankowy szkoły w 12 częściach. W § 3 ust. 16 uchwały określone zostało wstrzymywanie dotacji szkole przez Powiat Starachowicki zgodnie z art. 90 ust. 3fa-3fc ustawy o systemie oświaty, odnosząc się tylko do art. 90 ust. 3fa ustawy.

Przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w odniesieniu do aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (uchwał i zarządzeń), w § 135 stanowią, że w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1 rozporządzenia czyli wynikające z upoważnienia dla danego podmiotu do uregulowania określonego zakresu spraw, a z § 137 rozporządzenia wynika, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, co częściowo zostało dokonane w badanej uchwale.

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 sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i 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. wyroki NSA: z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992r., II SA 99/92 -ONSA1993/2/44; z dnia 20 sierpnia 1996 r., SA/Wr 2761/95 -

niepublikowany; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00, OSNP 2001/13/424)".

W § 3 ust. 13 organ stanowiący określił, że środki finansowe z przeznaczeniem na dotacje szkół ujmowane są w uchwale budżetowej Powiatu Starachowickiego. Uchwała w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół prowadzonych na terenie Powiatu Starachowickiego przez inne niż Powiat Starachowicki osoby prawne i osoby fizyczne, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania nie powinna zawierać powyższego uregulowania. Budżet Powiatu, w którym zabezpiecza się środki finansowe na dotacje dla szkół w odpowiedniej wysokości uchwalany jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

Brak jest podstaw prawnych do uregulowań § 3 ust. 13 w powyższej uchwale

W § 3 ust. 15 uchwały zawarto zastrzeżenie iż dotacja nie podlega przekazaniu w sytuacji, utraty przez szkołę uprawnień szkoły publicznej – art. 88 ustawy. Art. 88 ustawy o systemie oświaty stanowi, że uprawnienia szkoły publicznej mogą zostać cofnięte przez organ, który je nadał, jeżeli w trybie nadzoru pedagogicznego zostanie stwierdzone niespełnianie warunków, o których mowa w art. 7 ust. 3, lub określonych zgodnie z art. 86 ust. 2. Cofnięcie uprawnień następuje w drodze decyzji administracyjnej i w przypadku szkoły podstawowej, gimnazjum i szkoły artystycznej realizującej kształcenie ogólne w zakresie szkoły podstawowej lub gimnazjum jest równoznaczne z ich likwidacją z końcem roku szkolnego, w którym decyzja stała się ostateczna.

Art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, nie daje podstawy do zawarcia w uchwale cytowanego sformułowania. Tryb udzielania dotacji określany w uchwale nie może obejmować sytuacji nie przekazywania dotacji, którą reguluje sama ustawa.

Zawarte w rozdziale „Tryb rozliczania dotacji” określenie „W ciągu roku budżetowego niewykorzystana dotacja przechodzi na kwartał następny” nie znajduje umocowania w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z przepisami ustawy o finansach publicznych i ustawy o systemie oświaty. Ustawa o finansach publicznych w art. 126 stanowi, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z kolei art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (powołany w podstawie prawnej badanej uchwały), dotyczący zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi, że dotacje w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

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.

Dotacje, o których mowa w art. 90 ustawy o systemie oświaty są dotacjami podmiotowymi, mają charakter roczny i podlegają rozliczeniom na podstawie wskazywanych przepisów ustawy o finansach publicznych. Z ustawy o systemie oświaty wynika natomiast, że są przekazywane do końca roku budżetowego. Nie ma zatem podstaw do wskazania że niewydatkowane środki stanowią niewykorzystaną dotację.

Uregulowania § 7 ust. 1 uchwały odnoszące się do przygotowania do kontroli osób kontrolujących nie odnoszą się do trybu oraz zakresu kontroli, do którego określenia ma delegacje organ stanowiący w uchwale. Są to uregulowania wewnętrzne, których regulowanie w akcie prawa miejscowego nie ma podstaw.

W § 9 ust. 2 uchwały organ stanowiący nie określił terminu w jakim podmiot kontrolowany powinien zawiadomić osobę podpisującą wystąpienie pokontrolne o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych wskazał natomiast, że termin ten określony zostanie w wystąpieniu pokontrolnym. Kompetencja do określenia trybu i zakresu kontroli należy wyłącznie do organu stanowiącego. Ponadto brak uregulowań w uchwale organu spowoduje, że terminy określone będą w wystąpieniach pokontrolnych a zatem przez osobę podpisującą wystąpienie pokontrolne i mogą być różne.

W załączniku nr 3 „Rozliczenie kwartalne wykorzystania dotacji przyznanej dla niepublicznej szkoły/placówki za kwartał ... roku” w tabeli „Rozliczenie wykorzystania dotacji” poza sformułowaniem dotyczącym wykorzystania dotacji na wydatki bieżące użyto określenia: „przeznaczenie wykorzystania dotacji (wskazać cele, na które wydatkowano dotacje)”.

Wskazanie celu, na który wydatkowano dotację nie jest równoznaczne z określeniem wydatków bieżących, które mogą być ponoszone ze środków dotacji określonych w art. 90 ust. 3d 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