

Uchwała Nr 85/2007
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 7 listopada 2007 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVII/90/2007 Rady Powiatu w Lubinie z dnia 27 września 2007 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych

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 ze zm.) oraz art.79 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2004 roku Nr 7, poz. 27 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XVII/90/2007 Rady Powiatu w Lubinie z dnia 27 września 2007 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych wobec naruszenia art. 90 ust. 4 ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 roku Nr 256, poz.2576 ze zm.) oraz § 16 pkt 3, § 21 ust. 1 i § 137 w związku z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. nr 100 poz. 908).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XVII/90/2007 Rady Powiatu w Lubinie z dnia 27 września 2007 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, przekazana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu przez Wojewodę Dolnośląskiego w dniu 16 października 2007 roku.

W przedmiotowej uchwale, w §1 określono rodzaj szkół i placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, którym udziela się dotacji z budżetu Powiatu Lubińskiego. W pozostałej części uchwały Rada przyjęła m. innymi następujące regulacje:

w § 2

1. "dotacje z budżetu Powiatu Lubińskiego mogą być udzielane szkołom niepublicznym nieposiadającym uprawnień szkoły publicznej oraz placówkom niepublicznym, o których mowa w art. 2 pkt 3, 4 i 10 ustawy o systemie oświaty, prowadzonym przez inne niż jednostka samorządu terytorialnego organy na terenie Powiatu Lubińskiego, o ile w budżecie powiatu zostały wyodrębnione środki na ten cel.
2. Wysokość dotacji, o której mowa w ust. 1, ustalana będzie dla każdej placówki indywidualnie, w wysokości nieprzekraczającej 10 % wydatków bieżących ponoszonych przez publiczne placówki tego samego typu na terenie Powiatu Lubińskiego,

w § 4

1. "Niepublicznym szkołom podstawowym specjalnym i gimnazjom specjalnym oraz szkołom ponadgimnazjalnym o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, udziela się dotacji w wysokości przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Powiat Lubiński.
3. Niepublicznym placówkom zapewniającym opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania udziela się

dotacji z budżetu powiatu w wysokości równej średnim wydatkom bieżącym ponoszonym na jednego wychowanka w tego samego typu placówce publicznej na terenie Powiatu Lubinińskiego.

4. W przypadku braku na terenie Powiatu Lubinińskiego odpowiedniej publicznej szkoły lub placówki danego typu lub rodzaju wysokość dotacji dla szkół i placówek, o których mowa w § 1, ustala się na podstawie wydatków ponoszonych na taką szkołę lub placówkę przez powiat położony w najbliższym sąsiedztwie."

w § 5

2. "Dotację przekazuje się zaliczkowo w miesięcznych ratach do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy wskazany we wniosku o udzielenie dotacji,"

w § 6

2. "Organ dotujący wstrzymuje wypłatę kolejnej raty dotacji w przypadku
 - a) wydatkowania środków niezgodnie z przeznaczeniem,"

w § 9

1. "Organowi dotującemu przysługuje prawo kontroli wykorzystania dotacji."
3. "Jeżeli w wyniku kontroli zostanie stwierdzone, że dotacja była pobrana nienależnie lub pobrana w nadmiernej wysokości, podlega ona zwrotowi wraz z odsetkami ustawowymi liczonymi od dnia pobrania nienależnej dotacji lub dotacji w nadmiernej wysokości."

W załącznikach; nr 2 "Rozliczenie wykorzystania dotacji budżetowej za okres od... do..." i nr 3 "Rozliczenie wykorzystania dotacji w roku...." żądane są informacje:

pkt I." 1. Zatrudnienie:

- a) pracownicy pedagogiczni,
- b) administracja i obsługa".

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że postanowienia § 2 pkt 1 i 2, § 6 pkt 2 lit.a, § 9 pkt 1 i 3 uchwały oraz podany w załącznikach Nr 2 i 3 zakres informacji, w istotny sposób naruszają art. 90 ust. 4 ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 roku Nr 256, poz.2576 ze zm.).

Przyjęta w § 2 pkt 1 i 2 regulacja wskazuje, że organ wykonawczy będzie podejmował decyzje, którym jednostkom wymienionym w uchwale i w jakiej wysokości dotacja zostanie udzielona. Przyjęte zapisy przekraczają zakres kompetencji do określenia podstawy obliczenia dotacji, wynikający z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z delegacją zawartą w przywołanym przepisie, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien określić podstawę obliczenia dotacji. Podstawą jest liczba uczniów uczęszczających do szkoły, co zapisano w §5 uchwały, jak również jednoznacznie ustalony zakres dotacji w postaci konkretnego wskaźnika procentowego. Brak ustalenia w uchwale Rady Powiatu wysokości dotacji jest niezgodny z art 90 ust. 4 ustawy.

Również zapisy § 6 pkt 2 lit. a, w którym organ dotujący zastrzega sobie prawo oceny sposobu wydatkowania przekazanej dotacji oraz § 9, który nadaje temu organowi prawo kontroli wykorzystania dotacji (pkt 1) i stwarza możliwości uznania, że dotacja pobrana była nienależnie (pkt 3), nie znajdują oparcia w przepisach prawa. Dotacje udzielane na podstawie art. 90 ustawy o systemie oświaty w swej konstrukcji są dotacjami podmiotowymi w rozumieniu art. 106 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, a co za tym idzie są w zasadniczej mierze unormowane przepisami ustaw. Ustawa nie przewiduje możliwości określenia celu na jaki ma zostać przekazana, zatem powiat nie jest upoważniony do szczegółowego ingerowania w sposób wydatkowania tych dotacji. Należy zwrócić uwagę na wyrok NSA z 7 czerwca 2000 r. sygn.akt I S.A/Kr 58/00 niepublikowany, w którym sąd wywiódł, iż zasady udzielania dotacji oświatowych za pomocą prawa miejscowego powinny obejmować jedynie uszczegółowienie kwestii materialno- technicznych udzielania dotacji. Wkraczanie natomiast w kwestie celu na jaki dotacja ma zostać wydatkowana nie znajduje dostatecznego umocowania ustawowego. Realizacja uprawnienia w zakresie otrzymania dotacji przez niepubliczne placówki oświatowe

została uzależniona jedynie od jednej przesłanki: osoba prowadząca placówkę ma obowiązek przedstawienia organowi właściwemu do udzielania dotacji nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, planowaną liczbę uczniów. Wprawdzie w art. 90 ust 4 ustawy o systemie oświaty mowa jest o prawie Rady do udzielania i rozliczania dotacji, co jednak nie jest równoznaczne z przyznawaniem dotacji i kontrolą jej wykorzystania i w rezultacie stwierdzenia, iż dotacja została nienależnie pobrana. Rozliczenie dotacji pozostaje bowiem w związku z liczbą uczniów, natomiast kontrola wykorzystania dotacji może być rozumiana jako prawo do badania celowości jej wykorzystania, czego ustawodawca nie przewidział. Pogląd taki wyraził WSA w wyroku z 15 grudnia 2005 roku, sygn. akt SA/Sz 655/05 publikowanym w ZNSA 2006/3/109. Treść art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie może być interpretowana rozszerzająco, tak więc uregulowanie uchwały należy uznać jako podjęte z naruszeniem prawa polegającym na wykroczeniu poza delegację ustawową.

W załącznikach nr 2 i 3 do badanej uchwały Rada Powiatu rozszerzyła zakres informacji o dane, które nie służą rozliczeniu dotacji. W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej brak jest podstaw do nałożenia na dotowane podmioty obowiązku podawania wielkości zatrudnienia pracowników pedagogicznych oraz administracji i obsługi w dokumencie będącym podstawą rozliczenia dotacji. W przywołanym powyżej wyroku NSA z dnia 7 czerwca 2000 r. sygn. akt I S.A/Kr 58/00 sąd uznał, iż słuszna niekiedy troska o właściwe wydatkowanie publicznych pieniędzy nie stanowi dostatecznej podstawy do żądania rozbudowanej sprawozdawczości z wykorzystania dotacji. Jeżeli chodzi o rozliczenie dotacji to ograniczać się ona musi z woli ustawodawcy do podania liczby uczniów. Zauważyć należy, iż żądanie danych o zatrudnieniu jest również niespójne z § 5 uchwały, według którego podstawą do naliczania dotacji jest liczba uczniów.

Z kolei zapisy zamieszczone w § 4 pkt. 1, 3, 4 oraz w § 5 pkt 2 stanowią przeniesienie regulacji ustawowych zawartych w art. 90 ust. 2a, 3a i 3c ustawy o systemie oświaty. Powtórzenie w uchwale (będącej aktem prawa miejscowego) materii uregulowanej ustawą jest niezgodne z § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Stosownie do przywołanych przepisów, w aktach normatywnych o charakterze wewnętrznym, tj. w uchwałach i zarządzeniach oraz w aktach prawa miejscowego, nie powtarza się przepisów ustaw i nie reguluje się spraw, które zostały już wyczerpująco unormowane w przepisach ogólnych. W wyroku NSA z dnia 28 lutego 2003 roku sygn. akt I S.A./Lu882/02 sąd wywiódł, iż "Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem prawa miejscowego, lecz jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (.....), bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych."

W przedmiotowej uchwale Kolegium stwierdziło również, iż tytuł uchwały nie jest adekwatny do przedmiotu jej regulacji. Tytuł odnosi się tylko do szkół i placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, natomiast uchwała reguluje także tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych nieposiadających uprawnień szkół publicznych. Zgodnie z zasadami zawartymi w Rozporządzeniu w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", w rozdziale 2 (§ 16 pkt 3, § 21 ust. 1 pkt 1) mającym zastosowanie do aktów prawa miejscowego, zakres podmiotowy objęty uchwałą musi być zgodny z zakresem spraw i pomiotów określonych w tytule uchwały.

Ponadto w § 7 uchwały ustalono prawo "dokonywania korekty stawek dotacji". W przypadku dotacji podmiotowej nie występują stawki dotacji, właściwym pojęciem jest "kwota dotacji". Zwraca się również uwagę na tytuł wzoru załącznika Nr 1 "Wniosek o udzielenie dotacjina rok 2008". Ponieważ przedmiotowa uchwała oraz wzory pozostałych załączników nie konkretyzują roku budżetowego i mogą mieć zastosowanie w dłuższym okresie czasu, racjonalnym byłoby zrezygnowanie z wpisywania roku 2008 także w zał. nr 1.

Biorąc pod uwagę delegację art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz

naruszenia prawa, które zostały powyżej przedstawione i uzasadnione, należało stwierdzić nieważność uchwały w całości z powodu braku możliwości jej wykonania po uchyleniu wskazanych przepisów.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

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



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski