

Uchwała Nr 59/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 21 lipca 2010 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXVIII/235/09 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych i niepublicznych placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.), art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 1592 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwala, co następuje:

§ 1

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXVIII/235/09 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 30 czerwca 2009 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych i niepublicznych placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania z powodu istotnego naruszenia art. 90 ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 roku, Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej – uso) oraz art. 252 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 ze zm., dalej – ufp).

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/235/09 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 30 czerwca 2009 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych i niepublicznych placówek oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania przekazana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu – za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego (pismo znak NK.II.BSZ2.0717-16/10-1 z 22.06.2010 r.) – 23 czerwca 2010 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że uregulowania przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają postanowienia art. 90 ust.4 ustawy o systemie oświaty, bowiem wykraczają poza zakres spraw, do których ustalenia na podstawie tego przepisu ustawy uprawniony jest organ stanowiący powiatu. Określając tryb udzielania i rozliczania dotacji dla innych podmiotów niż jednostki samorządu terytorialnego, rada powiatu nie może regulować trybu udzielania i rozliczania dotacji w sposób odmienny niż wynikający z ustawy o systemie oświaty czy ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z przepisów art. 90 uso, innym podmiotom niż jednostki samorządu terytorialnego przysługuje dotacja na prowadzenie przedszkoli i szkół publicznych oraz niepublicznych. Warunkiem wszczęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego procesu dotowania przedszkola czy szkoły publicznej oraz niepublicznej jest spełnienie przez ten podmiot obowiązku poinformowania o planowanej liczbie uczniów, nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Z postanowień ustawy o systemie oświaty wynika, że dotacja przysługuje na każdego ucznia. Dotacje służą finansowaniu działalności statutowej. Zaprzeszanie dotowania tych jednostek może być dokonane zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty, a więc z chwilą zaprzestania działalności bądź z chwilą wykreślenia z ewidencji.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium stwierdziło, co następuje. Rada Powiatu w § 4 badanej uchwały przyjęła, iż „Podstawę obliczenia dotacji stanowi, w zależności od typu i rodzaju szkoły/placówki:

- 1) zgłoszona we wniosku, o którym mowa w § 3 ust. 2, planowana przez organ prowadzący liczba uczniów, wychowanków lub słuchaczy;
- 2) rzeczywiste liczby, o których mowa w pkt. 1, nie większe niż ujęte w SIO;
- 3) kwota przewidziana na jednego ucznia, wychowanka lub słuchacza w oświatowej części subwencji ogólnej dla Powiatu Strzelińskiego;
- 4) wydatki bieżące ponoszone w przeliczeniu na jednego ucznia, wychowanka lub słuchacza przez szkoły/placówki prowadzone przez Powiat, w przypadku braku w Powiecie takich szkół i placówek – przez szkołę/placówkę prowadzoną przez powiat sąsiedni”. Natomiast w § 6 ust. 1 uchwały postanowiła, że „Dotacja jest przekazywana na rachunek bankowy szkoły/placówki wskazany przez Dotowanego, w miesięcznych transzach, nie później niż do ostatniego dnia każdego miesiąca. Kwota dotacji uwzględnia przesyłane z danej szkoły/placówki informacje miesięczne o liczbie uczniów/wychowanków na pierwszy dzień roboczy danego miesiąca, nie większe jednak niż wykazane w SIO danej szkoły/placówki. Wzór comiesięcznej informacji określa załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.”

Kolegium Izby wskazuje, iż ograniczenie rzeczywistej liczby uczniów, wychowanków lub słuchaczy – stanowiącej podstawę obliczania dotacji – do liczb ujętych w Systemie Informacji Oświatowej (SIO) nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o systemie oświaty. Ustalenia dotyczące udzielania i rozliczenia dotacji dla szkół i placówek niepublicznych nie mogą wiązać się z nakładaniem na dotowane podmioty obowiązków wykraczających poza kryteria wyznaczające kalkulacyjny poziom dotacji, tj. faktyczną liczbę uczniów i wychowanków. Podstawą obliczenia dotacji winna być zgłoszona faktyczna liczba uczniów. Natomiast system informacji oświatowej – zgodnie z art. 3 ust. 3 pkt 1 lit. „c” ustawy z 19 lutego 2004 roku o systemie informacji oświatowej (Dz.U. z 2004 roku Nr 49 poz. 463 ze zm.) – obejmuje bazę danych, w skład której wchodzi m.in. zbiór danych o liczbie uczniów, słuchaczy, wychowanków oraz absolwentów z poprzedniego roku szkolnego, w tym nie będących obywatelami polskimi według typów i rodzajów szkół i placówek oświatowych. Dane w bazach danych oświatowych o liczbie uczniów słuchaczy są aktualizowane i przekazywane według stanu na dzień 31 marca i dzień 30 września każdego roku i dodatkowo dane, o których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 lit. „c” ww. ustawy są aktualizowane i przekazywane według stanu na dzień 10 września (art. 8 ust. 1 oraz art. 8a ust. 1) at rozliczenia otrzymanej transzy dotacji oraz informacje o liczbie uczniów są informacjami miesięcznymi.

Ponadto Kolegium Izby stwierdza, że regulacja § 4 pkt. 4 uchwały jest niepełna. Z przepisu art. 90 ust. 3 uso wynika, że w przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju. Rada Powiatu winna wskazać najbliższy powiat podając jego określenie z nazwy.

Również określone przez Radę Powiatu zasady rozliczenia i zwrotu dotacji są niezgodne z przepisami ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o finansach publicznych. Zapis § 6 ust. 4 uchwały zgodnie z którym „warunkiem przekazania drugiej i każdej następnej transzy dotacji jest złożenie przez Dotowanego rozliczenia, o którym jest mowa w § 7 ust. 1” oraz § 7 ust. 2 uchwały w brzmieniu „nie przekazanie rozliczenia, o którym mowa w ust. 1, spowoduje wstrzymanie kolejnych rat dotacji do czasu złożenia zaległego rozliczenia” wykraczają poza regulacje wynikające z art. 90 ust. 4 uso. Przyjęta przez Radę Powiatu regulacja ma charakter sankcji, do której ustalenia rada powiatu nie posiada uprawnień. Niedopuszczalne jest uzależnienie przekazania kolejnej raty dotacji na dany miesiąc od przedłożenia przez dotowaną szkołę/placówkę rozliczenia dotacji za poprzedni miesiąc, a tym bardziej niedopuszczalne jest wstrzymanie kolejnych rat dotacji.

Warunkiem udzielenia dotacji może być tylko podanie, organowi właściwemu do udzielenia dotacji, przez organ prowadzący szkołę/placówkę, w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, planowanej liczby uczniów/wychowanków, a także informacji o aktualnej liczbie

uczniów/wychowanków w danym miesiącu w celu ustalenia wysokości przysługującej w tym miesiącu raty dotacji. Zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje, o których mowa w ust. 2-3a, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. W przypadku nie przedłożenia miesięcznego rozliczenia otrzymanej transzy dotacji – zgodnie z art. 90 ust. 2a, 2b, 2d, 3, 3a *uso* – dotacje powinny być wypłacane w oparciu o dotychczasowe, znane organowi i udostępnione przez szkołę (placówkę) dane o ilości uczniów (wychowanków) lub dane o planowanej liczbie uczniów wynikające z wniosku o przydzielenie dotacji, składanym do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Natomiast z treści § 7 ust. 4 uchwały wynika, że „w przypadku nadpłaconej dotacji, wynikającej z ostatecznego rozliczenia rocznego, Dotowany dokonuje zwrotu części dotacji w nieprzekraczalnym terminie do dnia 15 stycznia roku następnego” natomiast z ust. 6, że „niedotrzymanie terminu, o którym mowa w ust. 4 spowoduje naliczenie odsetek ustawowych”.

Zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały uregulowane w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z art. 252 ust. 1 *u.f.p.* dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem albo nienależnego pobrania lub pobrania w nadmiernej wysokości. Przepis prawa miejscowego nie może regulować raz jeszcze tego co uregulowane jest ustawą lub modyfikować przepisy ustawowe. Zgodnie z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. 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).

Tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji ustala, stosownie do art. 90 ust. 4 *uso*, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, 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. Kompetencja ta nie może zostać scedowana na organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym katalog spraw objętych kontrolą prawidłowości wykorzystania dotacji - określony w § 8 ust. 4 badanej uchwały - nie może być katalogiem otwartym (o otwartości tego katalogu świadczy wyrażenie „w szczególności”).

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

Kolegium zwraca też uwagę, że niewywiązanie się przez Starostę z obowiązku przekazania właściwemu organowi nadzoru uchwały w terminie 7 dni od jej podjęcia (art. 78 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) spowodowało wstrzymanie w obiegu prawnym przez ponad rok aktu prawa lokalnego, obarczonego - zdaniem organu nadzoru istotnymi wadami prawnymi.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Strzelińskiego 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