

Uchwała nr 112/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 grudnia 2015 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu w Lubinie nr XII/85/2015
z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji
dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych prowadzonych przez inny
niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu kontroli
prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu w Lubinie nr XII/85/2015 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji, z powodu istotnego naruszenia art. 80 ust. 3 i 3i w związku z art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 2f, 3 i 3d w związku z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu w Lubinie nr XII/85/2015 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Legnicy — 2 grudnia 2015 roku.

Badając zgodność z prawem wymienionej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Przywołując w podstawie prawnej uchwały przepisy art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445) oraz art. 80 i 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156), zwanej dalej „u.s.o.”, Rada Powiatu w Lubinie ustaliła m.in. tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych szkół ponadgimnazjalnych, niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych o uprawnieniach szkół publicznych, niepublicznych placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania oraz niepublicznej poradni psychologiczno-pedagogicznej, prowadzącej wczesne wspomaganie rozwoju dziecka.

W § 4 ust. 1 pkt 1 i 3 uchwały Rada postanowiła, że „1. Publiczne szkoły, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują: 1) na każdego ucznia dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Powiat Lubiński. W przypadku gdy Powiat Lubiński nie prowadzi tego typu i rodzaju szkół publicznych, podstawą do ustalenia wysokości dotacji na każdego ucznia jest kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Powiat Lubiński. [...] 3) na każdego absolwenta szkoły, w której zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, dotacja przysługuje w okresie od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ukończył szkołę, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę.”.

Powyższą regulacją Rada Powiatu dokonała nie tylko niedopuszczalnej modyfikacji przepisu art. 80 ust. 3 i 3i u.s.o., ale przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia aktów prawa miejscowego, określony w art. 80 ust. 4 u.s.o.

Na podstawie art. 80 ust. 4 u.s.o., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony wyłącznie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 2–3b, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Zasady ustalania dotacji dla szkół publicznych, także przysługujących na każdego ich absolwenta, zostały ustalone w przepisach art. 80 ust. 3 i 3i u.s.o., które nie upoważniają jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał w tym przedmiocie.

Zgodnie z art. 80 ust. 3 u.s.o., szkoły publiczne otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, pomniejszonym o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3, na ucznia, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

Z kolei z art. 80 ust. 3i u.s.o. wynika, że w przypadku szkół publicznych, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, dotacja, o której mowa w art. 80 ust. 3, przysługuje również na każdego absolwenta szkoły w okresie od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ukończył szkołę, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę. Pominięcie w § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały wyrazu „również” zmieniło treść przepisu ustawowego.

W § 4 ust. 1 uchwały zastosowano ponadto pojęcia niewynikające z art. 80 u.s.o. W powołanym przepisie ustawy nie została wyodrębniona kategoria „publicznych szkół, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki”.

W § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały Rada Powiatu określając, że „2. Niepubliczne szkoły o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują: [...] 3) na każdego absolwenta szkoły, w której zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, dotacja przysługuje w okresie od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ukończył szkołę, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę”, zmieniła treść art. 90 ust. 2f u.s.o. Powołany przepis ustawy stanowi bowiem, że w przypadku szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, dotacja, o której mowa w ust. 2a, przysługuje również na każdego absolwenta szkoły w okresie od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ukończył szkołę, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę.

Stanowiąc w § 4 ust. 3 pkt 1 i 4 uchwały, że „3. Niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych otrzymują dotacje: 1) na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu, który potwierdził uczestnictwo własnoręcznym podpisem, na częściowe pokrycie wydatków związanych z działalnością edukacyjną w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu lub rodzaju prowadzonych przez Powiat Lubiąński, w przeliczeniu na jednego ucznia. W przypadku, gdy Powiat Lubiąński nie prowadzi tego typu i rodzaju szkół publicznych podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki

bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat tj. Gminę Miejską Lubin, Powiat Polkowicki, Powiat Legnicki, Miasto Legnica, Powiat Głogowski, Powiat Górowski, Powiat Wołowski. Jeżeli wymienione gminy i powiaty nie prowadzą takich szkół zakres informacji należy rozszerzyć o kolejne najbliższe położone gminy i powiaty prowadzące takie szkoły. [...] 4) na każdego absolwenta szkoły, w której zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu, dotacja przysługuje w okresie od miesiąca następującego po miesiącu, w którym ukończył szkołę, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę.”, Rada Powiatu zmodyfikowała przepisy art. 90 ust. 2f, 3 i 3d u.s.o. i wbrew wymogom art. 90 ust. 4 u.s.o. nie określiła wysokości stawki dotacji udzielanej wymienionym szkołom niepublicznym.

Stosownie do art. 90 ust. 4 u.s.o., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien ustalić tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 90 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.

Stanowiąc w § 4 ust. 3 pkt 1 uchwały, że dotacja udzielana jest „na częściowe pokrycie wydatków związanych z działalnością edukacyjną”, Rada zmieniła ustawowe przeznaczenie dotacji udzielanej dla szkół niepublicznych, do czego nie była uprawniona. Stosownie bowiem do art. 90 ust. 3d u.s.o., dotacje, w tym dotacje, o których mowa w art. 90 ust. 3 u.s.o., udzielane szkołom niepublicznym, przeznaczone są na dofinansowanie realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, i mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących i zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, określonych w tym przepisie.

Nie znajduje podstawy prawnej w art. 90 ust. 4 u.s.o. ustalenie przez Radę Powiatu, iż w przypadku, gdy Powiat Lubiński nie prowadzi tego typu i rodzaju szkół publicznych podstawą do ustalenia wysokości dotacji dla szkoły niepublicznej są wydatki bieżące ponoszone przez Gminę Miejską Lubin, Powiat Polkowicki, Powiat Legnicki, Miasto Legnica, Powiat Głogowski, Powiat Górowski, Powiat Wołowski lub inne gminy i powiaty, które prowadzą takie szkoły publiczne. W sytuacji przedstawionej wyżej wybór najbliższej gminy lub powiatu prowadzących szkoły publiczne danego typu i rodzaju należy do zadań organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

Użyte w § 4 ust. 3 pkt 1 uchwały sformułowanie „w wysokości nie niższej niż” oznacza, że Rada nie ustaliła w sposób jednoznaczny wysokości dotacji przysługujących szkołom niepublicznym. Nie ustaliła bowiem wskaźnika procentowego stanowiącego podstawę obliczenia stawki dotacji w odniesieniu do wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Powiat Lubiński. Powielone w uchwale przepisy ustawowe nie określają stawki obliczenia dotacji, a jedynie wskazują ustawowe limity, poniżej których organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dotacji ustalić nie może. Stosownie do postanowień art. 90 ust. 4 u.s.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien jednoznacznie określić konkretny wskaźnik procentowy służący do ustalenia stawki dotacji i następnie jej wysokości. Brak takiego ustalenia w badanej uchwale stanowi o istotnym naruszeniu art. 90 ust. 4 u.s.o.

Ponadto zbędne, a przede wszystkim niedokładne powtórzenie w § 4 ust. 3 pkt 4 uchwały brzmienia przepisu art. 90 ust. 2f u.s.o. spowodowało zmianę jego ustawowej treści.

Kolegium wskazuje również, że w § 4 ust. 3 uchwały nie zostało jednoznacznie ustalone, iż zawarte w nim regulacje dotyczą szkół niepublicznych niewymienionych w § 4 ust. 2 uchwały, tj. niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki.

W § 6 ust. 1 uchwały postanowiono, że dotację udzieloną szkole publicznej, szkole lub placówce o uprawnieniach szkoły publicznej cofa się w przypadku: 1) zaprzestania przez nią działalności, 2) cofnięcia uprawnień szkoły publicznej, 3) skreślenia z ewidencji szkół i placówek nie-

publicznych. Zdaniem Kolegium, brak jest podstawy prawnej do zamieszczenia powyższej regulacji w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego podejmowanej na podstawie przepisów art. 80 i 90 u.s.o. Na mocy właściwych przepisów ustawy o systemie oświaty, szkoły publiczne czy szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych w przypadku zaprzestania działalności przez szkołę lub utraty uprawnień szkoły publicznej automatycznie tracą prawo do uzyskania takiej dotacji. Ponadto w powołanych przepisach ustawy nie zostało zdefiniowane pojęcie „cofnięcia” dotacji dla wymienionych szkół i placówek w sytuacjach wskazanych w § 6 uchwały.

Ponadto Kolegium wskazuje, że niewłaściwe jest określenie w § 8 ust. 1 uchwały, że składana po upływie każdego miesiąca informacja o kwocie otrzymanej dotacji przez jednostkę w okresie rozliczeniowym oraz narastająco od początku roku wraz z zestawieniem poniesionych wydatków na potrzeby jednostki, według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do uchwały, stanowi rozliczenie dotacji. Dotacje udzielane w trybie i na zasadach określonych w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 u.s.o. są dotacjami rocznymi, przekazywanymi uprawnionym podmiotom w dwunastu miesięcznych częściach. Zgodnie zatem z postanowieniami § 8 ust. 7 uchwały, rozliczenie dotacji następuje za okres roczny, na formularzu stanowiącym załącznik nr 5 do uchwały. W związku z powyższym miesięczne zestawienie poniesionych wydatków na potrzeby jednostki może stanowić „oświadczenie” lub „informację” o wykorzystaniu dotacji w tym okresie, a nie jej rozliczenie. Kolegium wskazuje również, że w przepisach uchwały miesięczne części dotacji określono nieprawidłowo także jako raty dotacji (§ 8 ust. 4, 6 i 8).

Kolegium zauważa, że przepis ustawy upoważniający do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych. Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Powiatu w Lubinie nr XII/85/2015, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu. Artykuł 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych, co wyklucza dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego. Wskazać również należy, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu (por. wyrok NSA z 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu w Lubinie 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