

UCHWAŁA NR 78/2009
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ WE WROCŁAWIU

z dnia 28 października 2009 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Wrocławskiego nr XX/181/09 z 14 września 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

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 Rady Powiatu Wrocławskiego nr XX/181/09 z 14 września 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 ust. 4 ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 roku, Nr 256, poz. 2572, ze zm.).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XX/181/09 z 14 września 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 28 września 2009 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 o systemie oświaty 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 finansach publicznych czy ustawy o systemie oświaty. Jak wynika z przepisów art. 90 u.s.o., 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. Zaprzestanie dotowania tych jednostek może dokonać się przepisami ustawy o systemie oświaty, a więc z chwilą zaprzestania działalności bądź z chwilą wykreślenia z ewidencji.

Badając przedmiotową uchwałę, stwierdzono, co następuje.

1. W § 4 Rada Powiatu 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, liczba dzieci, które mają być objęte wczesnym wspomaganie rozwoju;
- 2) rzeczywiste liczby, o których mowa w pkt. 1, nie większe niż ujęte w SIO;
- 3) kwota przewidziana na jednego ucznia, wychowanka, słuchacza w oświatowej części subwencji ogólnej dla Powiatu Wrocławskiego;
- 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”.

Ponadto w § 7 ust. 1 wskazano, 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 liczby uczniów (wychowanków, słuchaczy) przesyłane z danej szkoły/placówki w informacjach miesięcznych określonych w § 8 ust. 1 pkt 1 nie większe jednak niż wykazane w SIO danej szkoły/placówki”.

Kolegium Izby stwierdziło, 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. Podstawą obliczenia dotacji winna być zgłoszona faktyczna liczba uczniów.

Ponadto należy zauważyć, iż system informacji oświatowej (SIO) – 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 niebędących 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). Natomiast rozliczenia otrzymanej transzy dotacji oraz informacje o liczbie uczniów są informacjami miesięcznymi.

Analiza przepisu art. 90 ustawy o systemie oświaty pozwala stwierdzić, iż ustalenie trybu rozliczenia dotacji podmiotowych dla szkół i placówek niepublicznych nie może wiązać się z nakładaniem na dotowane podmioty obowiązków wykraczających poza kryteria wyznaczające kalkulacyjny poziom dotacji, tj. faktyczną liczbę uczniów i wychowanków.

Ponadto Kolegium Izby stwierdza, iż regulacja § 4 pkt 4 uchwały jest niepełna w świetle art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty „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”.

W świetle ww. przepisu Rada Powiatu winna wskazać najbliższy powiat, podając jego określenie z nazwy.

2. Postanowienia § 7 ust. 4 w brzmieniu „Warunkiem przekazania drugiej i każdej następnej transzy dotacji jest złożenie przez Dotowanego rozliczenia, o którym jest mowa w § 8 ust. 1 pkt. 2” oraz § 8 ust. 2 uchwały, w brzmieniu „Nierozliczenie otrzymanej transzy dotacji powoduje wstrzymanie kolejnych części dotacji do czasu złożenia zaległego rozliczenia” wykraczają poza regulacje wynikające z art. 90 ust. 4 u.s.o. Regulacja ta jest rodzajem sankcji, do której ustalenia rada powiatu nie posiada uprawnień.

Zgodnie z treścią 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. Identyczne uregulowanie można znaleźć w odniesieniu do placówek publicznych określonych w art. 80 (art. 80 ust. 3c ustawy). Wydaje się więc, że z tak kategorycznie brzmiących przepisów można wysnuć wniosek, iż rada powiatu nie ma możliwości wstrzymania wypłat należnych dotacji. Muszą być one realizowane w oparciu o dotychczasowe, znane organowi i udostępnione przez 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 (art. 90 ust. 2a, 2b, 2d, 3, 3a cyt. ustawy). Jeśli się okaże, że dotacja została przyznana w nadmiernej wysokości, gdyż faktyczna ilość uczniów będzie mniejsza niż przyjęta przez organ, to wówczas – jak to podkreślono wyżej – podmiot dotowany będzie zobowiązany do jej zwrotu na podstawie art. 145 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.). Przy braku dobrowolnego zwrotu pobranej w nadmiernej wysokości dotacji kwestia ta zostanie rozwiązana w formie decyzyjnej (art. 190 ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że w takiej sytuacji decyzję w sprawie zwrotu dotacji wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta, starosta lub marszałek województwa). W sytuacji niedopłaty natomiast podmiot dotowany będzie miał roszczenie o wypłatę dotacji w należnej wysokości. (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r. sygn. Akt I SA/Kr 1106/08).

3. W § 8 ust. 3, 6 i 7 badanej uchwały Rada Powiatu postanowiła:

„3. W przypadku ujawnienia faktu wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrania dotacji za dany miesiąc w nadmiernej wysokości w stosunku do wysokości należnej, kwota dotacji ulega potrąceniu przy przekazaniu kolejnej części dotacji wraz z ustawowymi odsetkami, liczonymi od dnia przekazania dotacji z budżetu powiatu, lub podlega zwrotowi,

6. W przypadku nadpłaconej dotacji, wynikającej z rozliczenia na koniec roku budżetowego Dotowany dokonuje zwrotu części dotacji w nieprzekraczalnym terminie do dnia 8 stycznia roku następnego.

7. Niedotrzymanie terminu, o którym mowa w ust. 6, spowoduje naliczenie odsetek ustawowych”.

Zgodnie z art. 145 w zw. z art. 190 cytowanej ustawy zwrotowi podlegają tylko dotacje uzyskane od jednostek samorządu terytorialnego, które zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Z postanowień art. 145 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że w przypadku wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub pobraniem ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają one zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji.

Zatem postanowienia § 8 ust. 3, 7 uchwały mówiące o naliczeniu odsetek ustawowych zamiast odsetek jak dla zaległości podatkowych są sprzeczne z ww. przepisami.

Należy podkreślić, iż zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.). Dlatego też za niezgodne z prawem należy uznać ich regulowanie i powielanie w aktach prawa miejscowego. Przepis prawa miejscowego nie może regulować raz jeszcze tego, co uregulowane jest ustawą lub modyfikować przepisów ustawowych.

Uchwały dotyczące zasad udzielania i rozliczania dotacji zaliczane są do kategorii przepisów prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zatem ich uregulowania winny być na tyle precyzyjne i czytelne, aby każda osoba należąca do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów rozumiała ich postanowienia i nie miała wątpliwości interpretacyjnych.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Wrocławskiego 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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej:
Grażyna Kulikowska