



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 31 grudnia 2012 r.

Poz. 6450

### UCHWAŁA NR 21/1521/2012 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 listopada 2012 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113), art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXI/213/2012 Rady Powiatu Ostrowskiego z dnia 31 października 2012 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 8 listopada 2012 r. Rada Powiatu Ostrowskiego, powołując się na przepisy art. 80 ust. 4, 8,9 i art. 90 ust. 4,8,9 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz art. 12 ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz zakres i tryb kontroli ich wykorzystania dla szkół publicznych, dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek nauki, dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie realizuje się obowiązku nauki, dla szkół z zawodami medycznymi, placówek niepublicznych, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy. Uchwałą uregulowano także przyznawanie dotacji na kwalifikacyjne kursy zawodowe prowadzone w szkołach publicznych i ponadgimnazjalnych szkołach niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne nie będące jst lub przez osoby fizyczne.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) zawiadomiła przedstawiciela Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXI/213/2012 z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 28 listopada 2012 r.

Rozpoznając sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 28 listopada 2012 r., Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

Kompetencję do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie stanowią przepisy art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Zgodnie ze wskazanymi przepisami, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, o których mowa w ust. 2-3b (art.80) i ust. 1a, ust. 2a-3b (art.90) 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. Wymienione w art. 80 ust. 2-3b ustawy, szkoły, przedszkola i placówki publiczne obejmują następujące formy i rodzaje: przedszkola publiczne, o których mowa w ust. 1 (ust. 2), wychowanie przedszkolne w formach,

o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 (ust. 2b), publiczne przedszkola, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5, a także publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które zgodnie z art. 71b ust. 2a prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (ust. 2c), szkoły publiczne (ust. 3), placówki publiczne, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 (ust. 3a), placówki publiczne prowadzone przez osoby prawne i fizyczne, niewymienione w ust. 3a (ust. 3b).

Wymienione w art. 90 ust. 1a i 2a-3b ustawy, szkoły, przedszkola i placówki niepubliczne obejmują następujące formy i rodzaje: niepubliczne przedszkola, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5, a także niepubliczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które zgodnie z art. 71b ust. 2a, prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka (ust. 1a), szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki (ust. 2a), niepubliczne przedszkola (ust. 2b), wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 (ust. 2d), niepubliczne szkoły o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a (ust. 3), placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 (ust. 3a), szkoły niepubliczne nieposiadające uprawnień szkoły publicznej oraz placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 3, 4 i 10 (ust. 3b).

Tymczasem w przedmiotowej uchwale, Rada Powiatu rozszerzyła zakres regulacji wynikający z przepisu art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty o dotacje na kwalifikacyjne kursy zawodowe prowadzone przez szkoły publiczne i niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne, do czego, zdaniem Kolegium, nie była uprawniona. Na mocy bowiem przytoczonych powyżej przepisów ustawy o systemie oświaty, organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego w formie prawa miejscowego upoważnione zostały do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania tylko w odniesieniu dla form i na działalność wyszczególnioną w przepisach art. 80 ust. 2-3b i art. 90 ust. 1a, ust. 2a-3b. Natomiast działalność w postaci zawodowych kursów kwalifikacyjnych tą regulacją ustawy nie została objęta i tym samym organ stanowiący jest nie jest uprawniony w tym przedmiocie do stanowienia prawa miejscowego.

W ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 205, poz. 1206) poprzez dodanie w art. 80, ust. 8 i 9 oraz w art. 90, ust. 8 i 9, na jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego nałożono obowiązek dotowania kwalifikacyjnych kursów zawodowych prowadzonych przez szkoły publiczne i ponadgimnazjalne szkoły niepubliczne. Przepisy w tym zakresie weszły w życie z dniem 1 września 2012 roku. Ustawodawca w przedmiotowym zakresie określił zasady dotowania, w tym minimalny pułap dotacji przypadający na jednego słuchacza oraz warunki jakie należy spełnić, aby osoba prowadząca szkołę otrzymała dotację (art. 80 ust. 8 i 90 ust. 8). W postanowieniach art. 80 ust. 9 i 90 ust. 9 ustawy, określono terminy wypłaty dotacji. Organ stanowiący podejmując uchwałę budżetową i ustalając wysokość dotacji dla szkół publicznych i niepublicznych prowadzących kursy kwalifikacyjne de facto zadecyduje również o wysokości dotacji na jednego słuchacza kursu. W pozostałych sprawach dotyczących udzielania dotacji w przedmiotowym zakresie, a nieuregulowanych ustawą o systemie oświaty zastosowanie będą miały przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W 2 ust. 1 uchwały, dotacje na jednego ucznia dla szkół publicznych określono następująco: „Szkoly publiczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu Powiatu Ostrowskiego dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Powiat Ostrowski, w przypadku nieprowadzenia przez Powiat Ostrowski szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji będzie kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Powiat Ostrowski”.

Zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, szkoły, o których mowa w ust. 1, 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, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. 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 jednostek samorządu terytorialnego.

Określona w 2 ust. 1 uchwały, podstawa dotacji w porównaniu do brzmienia ustawowego została zmodyfikowana, bowiem pominięto wyrażenie „nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia

szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego”. Nieuwzględnienie tego wymogu, stwarza realne zagrożenie, że dotacja może być przekazywana w kwotach niższych aniżeli wynikających z przepisu art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Nie jest wykluczona sytuacja, że w budżecie Powiatu Ostrowskiego na jednego ucznia szkoły publicznej prowadzonej przez Powiat, zostanie przewidziana kwota niższa, aniżeli kwota przewidziana w części oświatowej subwencji ogólnej na jednego ucznia danego typu i rodzaju dla jednostki samorządu terytorialnego.

Zmodyfikowano również podstawę obliczenia dotacji w sytuacji gdy Powiat nie prowadzi danego typu i rodzaju szkoły, gdzie jako podstawę ustalenia wysokości dotacji wskazano „kwotę przewidzianą na jednego ucznia danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Powiat Ostrowski”, podczas gdy z przepisu wynika, że powinna być to kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

W § 2 ust. 4 uchwały Rada Powiatu zawarła następujące postanowienie: „Podstawą obliczenia dotacji dla szkół z zawodami medycznymi, które posiadają pozytywną opinie o spełnieniu wymagań określonych w art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, wydaną przez ministra właściwego do spraw zdrowia, będzie informacja o wysokości kosztów ponoszonych w danym roku budżetowym na ucznia szkoły danego typu i rodzaju prowadzonej przez Urząd marszałkowski Województwa Wielkopolskiego”.

Z powyższych regulacji nie wynika wprost jaki rodzaj szkoły będzie przedmiotem dotowania. Powołanie się w § 2 ust. 4 uchwały na art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty sugeruje, że przedmiotem regulacji jest szkoła niepubliczna, nie przesądza jednakże, czy jest to szkoła niepubliczna z uprawnieniami szkoły publicznej, czy szkoła niepubliczna nie posiadająca uprawnień szkoły publicznej.

W myśl przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o systemie oświaty szkoła niepubliczna może uzyskać uprawnienia szkoły publicznej wymienione w ust. 2 (czyli tylko w zakresie uzyskania świadectw lub dyplomów państwowych) jeżeli:

- 1) realizuje programy nauczania uwzględniające podstawy programowe wymienione w ust. 1 pkt 4 lit. a,
- 2) realizuje zajęcia edukacyjne w cyklu nie krótszym oraz w wymiarze nie niższym niż łączny wymiar obowiązkowych zajęć edukacyjnych określony w ramowym planie nauczania szkoły publicznej danego typu,
- 3) stosuje zasady klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów, o których mowa w ust. 1 pkt 5, z wyjątkiem egzaminów wstępnych,
- 4) prowadzi dokumentację przebiegu nauczania ustaloną dla szkół publicznych,
- 5) w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe - kształci w zawodach określonych w klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego, o której mowa w art. 24 ust. 1, a w przypadku liceum profilowanego - kształci w profilach kształcenia ogólnozawodowego, o których mowa w art. 24 ust. 6,
- 6) zatrudnia nauczycieli obowiązkowych zajęć edukacyjnych, o których mowa w pkt 2, posiadających kwalifikacje określone dla nauczycieli szkół publicznych; przepisy ust. 1a i 1d stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem art. 86.

Określenie typu i rodzaju szkoły jest niezbędnym warunkiem aby prawidłowo określona została podstawa obliczenia dotacji i tak w przypadku gdy będzie to szkoła niepubliczna posiadająca status szkoły publicznej, to podstawa obliczenia dotacji na jednego ucznia wynikać będzie z przepisu art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, natomiast w przypadku szkół niepublicznych nieposiadających uprawnień szkół publicznych zastosowanie będzie miał przepis art. 90 ust. 3b. W postanowieniach § 2 ust. 5, Rada Powiatu określiła, że „placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy o systemie oświaty, otrzymują na każdego wychowanka dotację z budżetu Powiatu Ostrowskiego w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego wychowanka tego rodzaju placówki w części oświatowej subwencji ogólnej dla Powiatu Ostrowskiego”

Minimalny pułap dotacji na jednego wychowanka określa przepis art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7, otrzymują na każdego wychowanka dotację z budżetu powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego wychowanka tego rodzaju placówki w części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku niepublicznych ośrodków umożliwiających realizację obowiązku, o którym mowa w art. 14 ust. 3, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki dzieciom i młodzieży, o których mowa w art. 16 ust. 7, a także dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi,

w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego wychowanka tego rodzaju ośrodków w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, pod warunkiem, że osoba prowadząca placówkę przedstawi planowaną liczbę wychowanków organowi właściwemu do udzielenia dotacji, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.

Wynika z tego, że zakres dotowania wynikający z przepisu art. 90 ust. 3a jest szerszy aniżeli Rada Powiatu określiła w § 2 ust. 5, inna jest w części także podstawa wyliczenia dotacji.

W postanowieniach § 3 ust. 1 i 2 uchwały uregulowano sposób wyliczenia wydatków bieżących na jednego ucznia ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Powiat, który ustalono następująco: „podstawą wyliczenia kwoty wydatków bieżących na ucznia ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju szkoły będzie:

- 1) kwota wydatków bieżących ustalona na dzień 1 stycznia danego roku w danych typach i rodzajach szkół;
- 2) liczba uczniów w szkołach danego typu i rodzaju prowadzonych przez Powiat Ostrowski na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”.

Kolegium Izby zauważa, iż przytoczone zapisy uchwały dotyczą faktycznie wykonywania uchwały Rady i nie powinny być przedmiotem regulacji organu stanowiącego. Nie mniej jednakże podkreślenia wymaga fakt, że postanowienia § 3 ust. 1 odmiennie regulują sposób obliczenia wydatków bieżących przypadających na jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez daną jst, aniżeli określają to przepisy ustawy o systemie oświaty i ustawy o finansach publicznych.

Z przytoczonych przepisów art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty wynika, że szkoły publiczne prowadzone przez inny podmiot niż jst otrzymują dotację z budżetu jst na każdego ucznia „w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego (art. 80 ust. 3). Natomiast szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkoły publicznej, w których nie realizuje się obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki „w wysokości nie niższej niż 50 % ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia” (art. 90 ust. 3).

Rada w uchwale jako podstawę obliczania dotacji przyjęła 50% wydatków bieżących ustalonych w budżecie Powiatu ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu. A zatem postanowieniem § 3 ust. 1, Rada Powiatu zmodyfikowała wyliczenie kwoty wydatków bieżących na jednego ucznia do „wydatków bieżących ustalonych na dzień 1 stycznia danego roku, a liczbę uczniów wg stanu na dzień 30 września poprzedzającego rok udzielenia dotacji”. Użycie ogólnego sformułowania "wydatki bieżące" bez bliższego określenia, prowadzi do wniosku, że wydatki te rozumieć należy zgodnie z definicją zawartą w przepisie art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), w myśl których przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi. Jednocześnie nie pozwala to na przyjęcie, że chodzi wyłącznie o wydatki bieżące w wysokości ustalonej wg stanu na początek roku budżetowego, gdyż oznaczałoby to, że w przypadku zmian kwot wydatków bieżących na jednego ucznia w szkołach publicznych i niepublicznych (zwiększenia lub zmniejszenia) odpowiednim zmianom nie ulegałyby wysokość dotacji dla szkół określonych w przepisach art. 80 i art. 90 ustawy o finansach publicznych. Skoro ustawa o systemie oświaty posługuje się ogólnym zwrotem "wydatki bieżące" rozumieć należy, że chodzi o wydatki bieżące ustalone w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w trakcie roku budżetowego. Dlatego zawężenie definicji wydatków bieżących w § 3 ust. 1 badanej uchwały do wydatków ustalonych wg stanu na 1 stycznia danego roku w istotny sposób narusza przepisy 80 ust. 3 oraz art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Niezgodnie z przepisami do wyliczeń wydatków bieżących na jednego ucznia przyjęto „liczbę uczniów ustaloną na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”. Liczba uczniów wg stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, podawana jest corocznie w sprawozdaniach w celu wyszacowania kwot subwencji ogólnej części oświatowej dla jst na kolejny rok. W żadnym wypadku stanowić nie może liczby uczniów przyjmowanych do wyliczenia wydatków bieżących przypadających na jednego ucznia szkoły prowadzonej przez jst w następnym roku budżetowym. Do wyliczeń należy uwzględnić faktyczną liczbę uczniów, którzy są zapisani w szkole określonego typu i rodzaju prowadzonej przez jst. Uwzględnienie liczby uczniów z okresu historycznego, de facto tak samo jak w przypadku kwoty wydatków

bieżących tego samego rodzaju i typu określonych w budżecie Powiatu na dzień 1 stycznia danego roku budżetowego prowadzi do zniekształcenia wyliczenia wydatków bieżących na jednego ucznia szkoły prowadzonej przez jst (liczba uczniów może ulegać zmianie) i tym samym do niezgodnego z przepisami art. 80 ust. 3 i 90 ust. 3 oraz regulacjami określonymi w niniejszej uchwale Rady, przekazywania dotacji.

W § 3 ust. 2 określono, że „do czasu ustalenia dotacji o której mowa w § 2 pkt 1-5 na ucznia danego typu i rodzaju szkoły na dany rok budżetowy, dotacja udzielana będzie w wysokości ponoszonej na ucznia w roku poprzednim roku budżetowym”.

Postanowienia uchwały w tym zakresie pozostają w sprzeczności z zasadami ustalania dotacji wynikającej z 80 ust. 3, art. 90 ust. 2a, ust. 3 i ust. 3a ustawy o systemie oświaty oraz zasadami uchwalania budżetu jst na dany rok budżetowy. Zgodnie z art. 80 ust. 3 w/w ustawy szkoły, o których mowa w ust. 1, 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. Natomiast zgodnie z art. 90 ust. 2a, wysokość dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych przysługuje na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Z przepisu art. 90 ust. 3 wynika, że dotacja na każdego ucznia przysługuje w wysokości nie niższej niż 50 % ustalonych w budżecie jst wydatków bieżących. Dotację, o której mowa w art. 90 ust. 3a placówki publiczne, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7, prowadzone przez osoby prawne i fizyczne otrzymują na każdego wychowanka dotację z budżetu powiatu w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego wychowanka w placówkach tego samego rodzaju prowadzonych przez powiat, jednak nie niższej od kwoty przewidzianej na jednego wychowanka placówki tego rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Z powyższych przepisów wynika, że ustawodawca, podstawę obliczania dotacji powiązał z rokiem budżetowym, w którym jest udzielona dotacja (otrzymywana część oświatowa subwencji ogólnej lub z ustalonymi wydatkami bieżącymi w budżecie). Ponadto należy wskazać, że uchwałę budżetową organ stanowiący uchwała zgodnie z art. 239 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególności uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Do czasu uchwalenia uchwały budżetowej - w myśl art. 240 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - jednak nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej jest projekt uchwały budżetowej przedstawiony organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Skoro zatem, w oparciu o dane osoby prowadzącej publiczne lub niepubliczne szkoły, placówki oświatowe w momencie rozpoczęcia roku budżetowego znana jest planowana liczba uczniów (wychowanków) oraz znana jest planowana w uchwale budżetowej lub projekcie budżetu Powiatu, wysokość części oświatowej subwencji ogólnej oraz wysokość przewidzianych wydatków bieżących - to brak jest podstaw do ustalania odmiennych niż ustawowe regul dotyczących kwoty przekazywanej dotacji.

W § 3 ust. 4 Rada postanowiła, że „dotacji o której mowa w § 2 pkt 1-5 udziela się na wniosek osób prowadzących podmioty, o których mowa w § 1, zawierający planowaną liczbę uczniów lub wychowanków, złożony w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”. Ustawa o systemie oświaty, udzielnie dotacji, uzależnia od złożenia wniosku w odniesieniu do następujących podmiotów wymienionych w art. 80 ust. 2c (publiczne przedszkola, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5, a także publiczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne nie będące przedmiotem regulacji niniejszej uchwały Rady Powiatu) oraz wymienionych w art. 90 ust. 1i 2a-3b ustawy o systemie oświaty. Dlatego w przypadku szkół publicznych niezależnie od tego, czy podmioty prowadzące szkoły w wymaganym terminie złożą bądź nie złożą wniosku to i tak dotację należy udzielić. Zatem postanowienie Rady Powiatu uzależniające udzielenie dotacji od złożenia wniosku przez prowadzących szkoły publiczne stanowi naruszenie jest art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. W § 4 ust. 2, Rada określiła, że „Podstawą do przekazania comiesięcznej transzy dotacji o której mowa w § 2 pkt 1-5 przez Powiat Ostrowski jest złożenie przez organ prowadzący pisemnego oświadczenia zawierającego informacje o liczbie uczniów lub wychowanków, ustaloną na podstawie dokumentacji przebiegu nauczania”.

Ustalenie w § 4 ust. 2 warunków przekazania kolejnej raty dotacji w postaci pisemnego oświadczenia o liczbie uczniów przekracza zakres upoważnienia określonego w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Warunek ten nie może być traktowany jako odrębna od rozwiązań ustawowych podstawa przekazania dotacji. W orzecznictwie wskazuje się - (tak WSA w Krakowie w wyroku z dnia 19.02.2009r., sygn. akt I S.A./Kr 1106/08), że zgodnie z treścią art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje, o których

mowa w ust. 1a-3a, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Z tak kategorycznie brzmiących przepisów można wysnuć wniosek, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma możliwości uzależnienia wypłat należnych dotacji od sporządzenia miesięcznego rozliczenia. Przekazanie dotacji musi być 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. 1a, 2a, 3, 3a cyt. ustawy). Wskazać należy, że Rada Powiatu, kwestie rozliczenia dotacji zawarła w postanowieniach § 5 i zał. nr 2 uchwały. Z ich brzmienia wynika, iż rozliczenie dotacji następuje „za okresy od stycznia do grudnia roku, w którym udzielono dotacji” oraz, że rozliczenie to winno być dokonane „w terminie do dnia 15 stycznia następnego roku”. Jeśli się okaże, że dotacja została przyznana w nadmiernej wysokości, gdyż faktyczna ilość uczniów będzie mniejsza niż przyjęta przez organ, to wówczas podmiot dotowany będzie zobowiązany do jej zwrotu na podstawie art. 252 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

W § 6-8 uregulowano postanowienia odnośnie zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

W § 8 postanowiono, że „w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości mających wpływ na prawo lub wysokość dotacji przysługującej kontrolowanej jednostce, Starosta Ostrowski w terminie 5 dni od dnia podpisania protokołu kieruje do kontrolowanej jednostki wezwanie do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji o której mowa w § 2 pkt 1- 5 wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych liczonymi od dnia przekazanej dotacji”.

Kolegium Izby wskazuje, iż zasady zwrotu dotacji udzielonych z budżetu określone zostały w przepisach art. 252 ustawy o finansach publicznych. I tak zgodnie z ust. 1 dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
  - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Zgodnie z art. 253 ustawy, przepisów art. 251 i art. 252 nie stosuje się, jeżeli odrębne ustawy określają zasady i tryb zwrotu dotacji.

Zdaniem Kolegium Izby na podstawie przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, organ stanowiący jst, uprawniony został do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania. Przez tryb udzielenia dotacji należy rozumieć wymagania formalne, jakie powinny być spełnione przez podmiot ubiegający się o dotacje, zaś tryb rozliczania to czynności o charakterze materialno-technicznym z zakresu księgowości i rachunkowości. Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku WSA w Krakowie (wyrok z 19 lutego 2009 r., I SA/Kr 1106/08, LEX nr 509690).

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały powinien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 485/08, [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl)).

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25 marca 2009 r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02 orzekł, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Rady Powiatu Ostrowskiego w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji (...), nie mogą wykroczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisami art. 80 ust. 3 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Przytaczane powyżej regulacje zawarte w uchwale Rady Powiatu Ostrowskiego jako przekraczające zakres upoważnienia ustawowego pozostają w sprzeczności z art. 94 Konstytucji, który jednoznacznie określa, że stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Mając powyższe na uwadze stwierdzono jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec  
Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska