

UCHWAŁA NR 371/ 2011
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 27 lipca 2011 r.

Na podstawie art.18 ust.1 pkt 1 w związku z art.11ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Rady Gminy Górzycy Nr X.50.2011 z dnia 30 czerwca 2011 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli ich wykorzystania dla szkół niepublicznych prowadzonych na terenie gminy Górzycy przez podmioty nie należące do sektora finansów publicznych – stwierdza:

- nieważność § 5 ust. 3 badanej uchwały o treści cyt.” dotacja za miesiące wakacyjne przekazywana jest na podstawie liczby uczniów wykazanej w informacji miesięcznej w czerwcu” wobec sprzeczności jego treści z dyspozycją art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w zw. z art. 90 ust. 3c i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572),
- nieważność § 6 zdanie pierwsze badanej uchwały o treści cyt.” do czasu określenia wysokości dotacji na jednego ucznia w danym roku budżetowym, obowiązuje wysokość dotacji ustalona w poprzednim roku budżetowym” jako naruszającego dyspozycję art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w zw. z art. 90 ust. 2a, ust. 2b, 2d, ust. 3 i ust. 3c w zw. z art. 131, art. 239 i art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,(Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).
- nieważność § 8 ust. 1 pkt 3 badanej uchwały o treści cyt.” w przypadku likwidacji szkoły lub przedszkola zwrotu niewykorzystanej dotacji należy dokonać w terminie 15 dni od zakończenia działalności jako naruszającego art. 251 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zw. z art. 253 ustawy o finansach publicznych.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała została doręczona tut. Izbie w dniu 11 lipca 2011 roku. Oceniając zgodność badanej uchwały z przepisami prawa Kolegium Izby stwierdziło, że w § 5 ust. 3 badanej uchwały zawarto następujący zapis cyt.” dotacja za miesiące wakacyjne przekazywana jest na podstawie liczby uczniów wykazanej w informacji miesięcznej w czerwcu”. Tak ustanowiona w uchwale reguła przekazywania dotacji narusza w ocenie Kolegium Izby dyspozycję art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), w zw. z art. 90 ust. 3c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572).

Zgodnie z art. 7 ustawy Konstytucja RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Nie mogą zatem podejmować działań faktycznych ani prawnych które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o których stanowi art. 87 ustawy Konstytucja RP. Analizując przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572), trzeba zwrócić szczególną uwagę na dyspozycję art. 90 który nie wprowadza innych reguł przekazywania dotacji za miesiące wakacyjne dla szkół i przedszkoli niepublicznych, a ponadto brak jest w treści art. 90 ustawy o systemie oświaty upoważnienia do przekazywania dotacji za miesiące wakacyjne na podstawie informacji miesięcznej z czerwca choćby z tego powodu, że w okresie wakacji obowiązek szkolny nie jest realizowany i informacja z miesiąca czerwca stanowi jedynie odzwierciedlenie liczby uczniów lub wychowanków za ten konkretny miesiąc. Ponadto zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty dotacje o których mowa w art. 90 ust. 1a do 3a są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia miesiąca na rachunek szkoły lub placówki. Orzecznictwo ukształtowane w tym zakresie wskazuje na zakres upoważnienia ustawowego dla organu stanowiącego gminy wynikający z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 90 ust. 3c tej ustawy. Między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 24 lutego 2010 r. o sygnaturze ISA Bk/ 560/09 wskazał, że cyt. „w przepisie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ustawodawca przekazał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencję do ustalenia trybu udzielania i rozliczania m.in. dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 3 tej ustawy oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich 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. Z przywołanej regulacji prawnej wynika, że organy jednostek samorządu terytorialnego upoważnione zostały jedynie do uszczegóławiania zasad przyznawania dotacji, poprzez określanie w sposób techniczny przekazywania i rozliczania dotacji. Natomiast uchwała nie może modyfikować ustawowych zasad udzielania tych dotacji, w tym zasady przyznawania dotacji na każdego ucznia”. Zatem w ocenie sądu spadek ilości uczniów w trakcie roku budżetowego, wiąże się z koniecznością zwrotu nadmiernie pobranej dotacji. Nie można zatem doprowadzać do sytuacji gdzie uchwała organu stanowiącego prowadzi swoimi regulacjami do modyfikacji zasad przekazywania dotacji z pominięciem rzeczywistej liczby uczniów. Jeżeli natomiast organ dotujący w okresie wakacji nie ma informacji o rzeczywistej liczbie uczniów, czy wychowanków bądź placówka nie realizuje swoich zadań z uwagi na przerwę wakacyjną to zgodnie z poglądami wyrażonymi przez orzecznictwo w tym względzie między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 16 lutego 2006 r. czy też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 (I SA/Kr 1106/08) wskazano, że brak informacji o liczbie uczniów za dany miesiąc nie zwalnia organu dotującego z obowiązku przekazania dotacji w myśl art. 90 ust. 3c tej ustawy, jednak organ dotujący ma w tym przypadku oprzeć się na planowanej liczbie uczniów lub wychowanków wskazanej we wniosku podmiotu prowadzącego składanym do 30 września roku poprzedzającego roku udzielenia dotacji, nawet gdyby w ocenie sądów administracyjnych w takich przypadkach dotacja została pobrana za te miesiące w nadmiernej wysokości bo faktyczna liczba uczniów czy wychowanków była mniejsza to podlegała będzie ona zwrotowi na ogólnych zasadach wynikających z ustawy o finansach publicznych (vide art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240).

Dokonana przez Kolegium Izby kontrola legalności badanej uchwały Rady Gminy Górzycy wykazała ponadto, że w § 6 zdanie pierwsze badanej uchwały zawarto zapis o treści cyt.: "do czasu określenia wysokości dotacji na jednego ucznia w danym roku budżetowym, obowiązuje wysokość dotacji ustalona w poprzednim roku budżetowym". Powyższy zapis w ocenie Kolegium Izby narusza dyspozycję art. 7 ustawy Konstytucja RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a więc podejmować mogą jedynie takie działania do jakich mają wyraźne upoważnienie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Przyjęcie w § 6 zdanie pierwsze badanej uchwały, że do czasu określenia dotacji na jednego ucznia obowiązuje wysokość dotacji ustalona w poprzednim roku budżetowym nie znajduje umocowania na gruncie przepisów prawa powszechnie obowiązującego w tym art. 90 ustawy o systemie oświaty, który nie wskazuje takiego sposobu obliczenia wysokości dotacji. Ponadto § 6 uchwały w cytowanym wyżej brzmieniu prowadzi do naruszenia art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, gdyż wobec takiego brzmienia nie wiadomym jest dla beneficjenta dotacji czy dotacja za miesiąc styczeń zostanie przekazana do ostatniego dnia miesiąca bowiem § 6 zdanie pierwsze badanej uchwały nie precyzuje kiedy nastąpi określenie (w domyśle prawidłowej wysokości) dotacji na jednego ucznia. Ponadto z § 6 zdanie pierwsze badanej uchwały, nie wynika również czy ta sama reguła zastosowanie znajdzie do wychowanków przedszkoli.

Niezależnie od tego zgodnie z art. 131 ustawy o finansach publicznych dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Tym samym dotacja udzielona w danym roku na określoną faktyczną liczbę uczniów, która może być różna w kolejnych miesiącach nie powinna stanowić podstawy dla ustalenia dotacji w kolejnym roku choćby ze względu na fakt, że zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ma ona charakter roczny, a kwota niewykorzystana podlega zwrotowi do właściwego budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto należy zauważyć, że podstawą do obliczenia kwoty dotacji w miesiącu styczniu nie powinny być wydatki zeszłoroczne gdyż nie można tutaj bazować na roku poprzednim, lecz podstawą w tym zakresie zgodnie, ze wskazanym wyżej orzecznictwem winna być planowana liczba uczniów lub wychowanków wskazana we wniosku składanym do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji przez podmiot prowadzący szkołę lub przedszkole, bądź informacja miesięczna za styczeń pozwalająca na dotrzymanie terminu przekazania dotacji o którym mowa w art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty.

Wskazać należy również że zapis zawarty w § 6 zdanie pierwsze badanej uchwały narusza dyspozycję art. 90 ust. 2 a, art. 90 ust. 2b, ust. 2d i art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, bowiem żadne z tych przepisów określając zasady ustalania wysokości dotacji na jednego ucznia czy wychowanka nie odnosi się do zeszłorocznych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego ponoszonych na szkoły czy przedszkola niepubliczne. Co więcej reguła ustalona w § 6 zdanie pierwsze badanej uchwały narusza dyspozycję art. 239 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Zatem w oparciu o wniosek osoby prowadzącej niepubliczną szkołę lub przedszkole składany do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy znana jest organowi dotującemu w momencie rozpoczęcia roku budżetowego

planowana liczba uczniów czy wychowanków oraz znana jest planowana w projekcie uchwały budżetowej lub w podjętej uchwale budżetowej wysokość wydatków bieżących ponoszonych na ucznia czy wychowanka w placówkach publicznych, a także kwota przewidziana na ucznia niepełnosprawnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego- to tym samym brak jest podstaw do ustalania w uchwale odmiennych niż ustawowe reguły dotyczących kwoty udzielanej i przekazywanej dotacji podmiotom prowadzącym niepubliczne szkoły i przedszkola.

Dokonana przez Kolegium Izby ocena legalności badanej uchwały wykazała ponadto, że w § 8 ust. 1 pkt 3 badanej uchwały zawarto zapis o następującej treści cyt. " w przypadku likwidacji szkoły lub przedszkola zwrotu niewykorzystanej dotacji należy dokonać w terminie 15 dni od zakończenia działalności". Przedmiotowy zapis narusza w ocenie Kolegium art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zakresie w jakim wprowadza termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji niezgodny z dyspozycją powołanego wyżej przepisu. Termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji ustalony w § 8 ust. 1 pkt 3 badanej uchwały jest prawidłowy tylko o tyle o ile mamy do czynienia z sytuacją opisaną w art. 251 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, a więc gdy termin wykorzystania dotacji jest krótszy niż rok budżetowy. Natomiast jeśli faktyczna likwidacja szkoły lub przedszkola dobiegłaby końca 31 grudnia danego roku, to termin zwrotu dotacji niewykorzystanej powinien odpowiadać dyspozycji art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a więc dotacja w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego powinna podlegać zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w terminie do 31 stycznia następnego roku. Wprowadzenie przez Radę Gminy Górzycy jednolitego terminu na zwrot dotacji w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego stoi w ocenie Kolegium Izby również w sprzeczności z dyspozycją art. 253 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że przepisów art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych a więc również art. 251 ust. 1 tej ustawy nie stosuje się tylko jeśli odrębne ustawy określają zasady i tryb zwrotu dotacji. Tymczasem dyspozycja art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie daje organowi stanowiącemu gminy upoważnienia do określanie w uchwale zasad zwrotu dotacji w sposób odrębny, inny niż wynika to z powołanych przepisów ustawy o finansach publicznych , a więc art. 251 i 252 tej ustawy.

Wskazać także należy że tytuł uchwały nie odzwierciedla jej treści bowiem wskazuje, że uchwała dotyczy jedynie szkół niepublicznych, podczas gdy z jej treści wynika, że regulacja dotyczy zarówno szkół jak i przedszkoli niepublicznych.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło naruszenie prawa jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, – służy Gminie Górzycy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajęczkowski