

UCHWAŁA Nr 0102-84/16
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 26 stycznia 2016 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XII/96/15 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych prowadzonych na terenie Powiatu Braniewskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 4 ust. 3, § 6 i § 8 Załącznika do uchwały Nr XII/96/15 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych prowadzonych na terenie Powiatu Braniewskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji.

UZASADNIENIE

Rada Powiatu Braniewskiego na sesji w dniu 22 grudnia 2015 r. podjęła uchwałę Nr XII/96/15 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowo-wychowawczych prowadzonych na terenie Powiatu Braniewskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania udzielonej dotacji.

W dniu 28 grudnia 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 18 stycznia 2016 r. zawiadomiono Powiat Braniewski, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane

dalej: Kolegium Izby) w dniu 22 stycznia 2016 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Powiatu Braniewskiego nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie, o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 22 i 26 stycznia 2016r. stwierdziło, co następuje:

Upoważnieniem ustawowym wyznaczającym kompetencje do podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz.2156 z późn. zm.), zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala 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.

W § 4 ust. 3 Załącznika do badanej uchwały, Rada Powiatu Braniewskiego postanowiła, że „W przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących przewidzianych na utrzymanie ucznia w powiatowych szkołach, miesięczną stawkę dotacji ustala się według wydatków po zmianie – poczynając od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetowych, liczba uczniów uległa zmianie (stan na ostatni dzień miesiąca) lub otrzymano informację o zmianie wydatków, o których mowa w § 5.”

Odnosząc się do wyżej przytoczonego art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty należy stwierdzić, że kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przy udzielaniu dotacji dla szkół i przedszkoli niepublicznych zostały ściśle określone i sprowadzają się do regulowania trybu udzielania i rozliczania tych dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobierania i wykorzystywania oraz ustalenia terminów i sposobu rozliczenia tych dotacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony do określenia zasad udzielania dotacji. Zasady te zostały ściśle określone przez ustawodawcę w art. 90 ustawy o systemie oświaty. Modyfikacja tych zasad jest niedopuszczalna.

Kolegium Izby stwierdza, że treść § 4 ust. 3 Załącznika do badanej uchwały powoduje istotną modyfikację ustawowych zasad udzielania dotacji wynikających m.in. z art. 90 ust. 1b, ust. 1c, ust. 2b, ust. 2d oraz ust. 3 ustawy o systemie oświaty, z których wynika, że wysokość dotacji ustala się w oparciu o ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia, w tym ucznia niepełnosprawnego, a w przedszkolach dodatkowo pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i za wyżywienie.

Ponadto należy stwierdzić, że dotacja ustalana jest w oparciu o ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia, w tym ucznia niepełnosprawnego, i powinna przysługiwać w wysokości obowiązującej od dnia dokonania tych zmian w budżecie, a nie od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmian budżetu. Dotacja za miesiąc, w którym dokonano zmiany budżetu winna przysługiwać w wysokości odpowiadającej zmienionym wydatkom bieżącym.

Kolegium Izby stwierdza również, że w § 6 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr XII/96/15 z dnia 22 grudnia 2015 r. Rada Powiatu Braniewskiego zapisała, iż „Dotacja dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, o których mowa w § 2 pkt 1, w których zajęcia dydaktyczno- wychowawcze w klasach (semestrach) programowo najwyższych kończą się:

1) w kwietniu – przysługuje również na każdego absolwenta szkoły, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę. Podstawą naliczenia dotacji za miesiące: maj, czerwiec, lipiec, sierpień będzie spełnienie przez absolwenta szkoły warunku uczestnictwa w 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w miesiącu kwietniu

2) w czerwcu – przysługuje również na każdego absolwenta szkoły, do końca roku szkolnego, w którym absolwent ukończył szkołę. Podstawą naliczenia dotacji za miesiące lipiec – sierpień będzie spełnienie przez absolwentów szkoły, warunku uczestnictwa w 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w czerwcu.”

Natomiast w § 8 ust. 1 Załącznika do badanej uchwały Rada Powiatu Braniewskiego postanowiła, iż „Do czasu ustalenia przez ministra właściwego do spraw finansów wysokości kwoty części oświatowej subwencji oraz otrzymania od ministra właściwego do spraw oświaty informacji o założeniach przyjętych do skalkulowania wysokości subwencji oświatowej należnej Powiatowi Braniewskiemu przy obliczaniu miesięcznej części dotacji placówkom, o których mowa w § 2 pkt 2, pod uwagę bierze się stawkę dotacji obowiązującą w roku poprzednim, a w § 8 ust. 2 ustaliła, iż „Organ dotujący dokonuje rozliczenia wypłaconych kwot dotacji za okres, w którym dotacja wypłacana była w oparciu o stawkę dotacji obowiązującą w roku poprzednim, w miesiącu następującym po miesiącu, w którym Powiat Braniewski otrzymał informacje, o której mowa w ust. 1”.

W ocenie Kolegium Izby, nadając taką treść § 6 oraz § 8 Załącznika do badanej uchwały, Rada Powiatu Braniewskiego określiła zasady udzielania dotacji, w wyniku, czego naruszyła art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jedynie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-1c i 2-3b oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji. Organ stanowiący nie posiada natomiast uprawnień do określania zasad udzielania dotacji – por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 listopada 2012 r. sygn. akt II GSK 1609/11. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że „użyte w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty określenie „rozliczenie dotacji” należy rozumieć, jako czynności z zakresu księgowości, rachunkowości o charakterze materialno-technicznym. Natomiast „tryb udzielania i rozliczania” oznacza reguły i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji. Chodzi, więc o ilość uczniów, jako podstawę udzielenia dotacji”. Kolegium Izby zauważa, że zasady udzielania dotacji zostały określone przez ustawę o systemie oświaty.

Podsumowując należy stwierdzić, że Rada Powiatu Braniewskiego określając w § 6 i § 8 Załącznika do badanej uchwały zasady udzielania dotacji dla szkół niepublicznych, w sposób istotny naruszyła art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Według utrwałonej linii orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (orzeczenie TK z 5 listopada 1986r., U5/86).

W piśmiennictwie oraz orzecznictwie do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102) – np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr/1459/97).

Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 1997 r. gdzie stwierdzono, iż: „Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady, „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje" " (sygn. akt. III SA 534/96, M. Podat. 1997/12/374). Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być

interpretowane w sposób ścisły. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK2000/5/141).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Z-DA PREZES
Regionalnej Izby Olsztynskiej
w Olsztynie

[Podpis]
Dorota Górska

*Uzasadnienie uchwały Kolegium Izby
sporządziła: M. Mazur- Wysocka*

