



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 27 października 2016 r.

Poz. 9157

UCHWAŁA NR 18.190.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 23 sierpnia 2016 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części Uchwały Nr XIV/100/2016 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji udzielanych dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych oraz placówek niepublicznych zakładanych i prowadzonych na terenie powiatu warszawskiego zachodniego przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2016 r., poz. 814) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwala, co następuje:

§ 1. Orzeka o nieważności Uchwały Nr XIV/100/2016 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji udzielanych dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych oraz placówek niepublicznych zakładanych i prowadzonych na terenie powiatu warszawskiego zachodniego przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego - w części dotyczącej: § 9 ust. 2, § 10 ust. 3 i 4 oraz § 13 uchwały – z powodu istotnego naruszenia art. 90 ust. 3 i 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.) oraz art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Powiatowi Warszawskiemu Zachodniemu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

Uzasadnienie

W dniu 5 sierpnia 2016 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XIV/100/2016 Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji udzielanych dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych oraz placówek niepublicznych zakładanych i prowadzonych na terenie powiatu warszawskiego zachodniego przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego.

W podstawie prawnej podjęcia uchwały Rada Powiatu Warszawskiego Zachodniego wskazała m.in. art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w myśl którego rada gminy ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji o których mowa w ust. 1a – 1c i 2 – 3b ustawy o systemie oświaty 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. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło, iż w § 9 Rada Powiatu postanowiła cyt.:

„1. W przypadku zmiany w trakcie roku budżetowego podstawy obliczania dotacji Powiat dokonuje ponownego ustalenia i zatwierdzenia planowanej rocznej kwoty dotacji dla jednostki.

2. O zatwierdzonej ponownie planowanej rocznej kwocie dotacji Powiat pisemnie zawiadamia jednostkę, i odpowiednio o ustaloną różnicę zwiększa lub pomniejsza raty dotacji na kolejne miesiące danego roku kalendarzowego, podczas od miesiąca następującego po miesiącu, w którym zawiadomienie zostało przekazane”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia wykraczają poza delegację wynikającą z art. 90 ust. 4 cyt. ustawy o systemie oświaty. W myśl tego przepisu:

- „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w 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”.

Przepis ten nie daje kompetencji do doprecyzowania, a w konsekwencji zmiany ustawowo określonych podstaw dotacji.

Trzeba wziąć przy tym pod uwagę, że stosownie do art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty podstawą naliczenia dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a ustawy są wydatki bieżące ustalone w budżecie powiatu ponoszone w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia w jednostkach prowadzonych przez powiat.

Zatem z przywołanego przepisu nie wynika, że – w przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących w uchwale budżetowej - za podstawę naliczenia dotacji przyjmuje się planowane wydatki bieżące budżetu wg stanu po zmianie ale dopiero od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmiany wydatków bieżących, ustalonych w budżecie Powiatu Warszawskiego Zachodniego. Nie budzi wątpliwości, że plan wydatków określonych uchwałą budżetową może ulec zmianie (zmniejszeniu bądź zwiększeniu) w trakcie roku budżetowego, a wówczas **przyjęcie kwot wg stanu od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmiany wydatków bieżących, ustalonych w budżecie Powiatu Warszawskiego Zachodniego skutkowałoby zawyżeniem bądź zaniżeniem kwot udzielonych dotacji.**

W § 10 ust. 3 i 4 badanej uchwały Rada Powiatu Warszawskiego Zachodniego postanowiła, cyt.:

„3. Zwrot kwoty należności na rzecz Powiatu z tytułu zwrotu dotacji pobranej w wysokości wyższej niż ostatecznie ustalona kwota dotacji należnej lub niewykorzystanej na odpowiednie wydatki, następuje na rachunek wskazany w pisemnym zawiadomieniu wymienionym w ust. 2, w terminie nie późniejszym niż 14 dni od dnia otrzymania tego zawiadomienia.

4. Ustalona kwota zobowiązania Powiatu z tytułu wyrównania dotacji należnej jednostce za rok kalendarzowy, przekazywana jest na rachunek bankowy jednostki w terminie 14 dni od dnia przekazania zawiadomienia zgodnie z ust. 2”.

Zaś stosownie do § 13 uchwały Rada Powiatu Warszawskiego Zachodniego postanowiła, iż cyt.:

„Stwierdzona w wyniku kontroli kwota nadpłaconej dotacji podlega przekazaniu Powiatowi najpóźniej w terminie do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym sporządzono protokół kontroli”.

Kolegium zwraca uwagę, iż zasady i przesłanki zwrotu dotacji udzielonych z budżetu powiatu zostały określone w ustawie o finansach publicznych w art. 251 i art. 252. Nie ma zatem podstaw do odrębnego ich regulowania i powielania w akcie prawa miejscowego. Rada Powiatu Warszawskiego Zachodniego uregulowała w uchwale kwestie zwrotu dotacji w sposób istotnie sprzeczny z art. 252 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie bowiem z ww. przepisem:

„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.

2. W przypadku gdy termin wykorzystania dotacji, o których mowa w ust. 1, jest krótszy niż rok budżetowy, podlegają one zwrotowi w terminie 15 dni po upływie terminu wykorzystania dotacji.

3. Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania.

4. Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej.

5. Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

6. Odsetki od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nalicza się począwszy od dnia:

1) przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem;

2) następującego po upływie terminów zwrotu określonych w ust. 1 i 2 w odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości”.

Rada Powiatu Warszawskiego Zachodniego dokonując w § 10 ust. 3 i 4 oraz § 13 uchwały nieuprawnionej modyfikacji postanowień ustawowych w sposób istotny naruszyła art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz art. 252 ustawy o finansach publicznych. Powyższa regulacja, w ocenie Kolegium, nie mieści się w pojęciu „tryb rozliczania dotacji” wskazanym w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Ponadto Kolegium Izby zauważa, że **ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw** (Dz. U. z 2015r. poz. 357) zostało zmienione m. in. brzmienie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty – „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w 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”.

Powyższe zmiany dotyczące kontroli **pobrania** i wykorzystania dotacji weszły w życie z dniem 31 marca 2015 roku. Przewidziany przez ustawodawcę przedmiot stanowienia prawa zawarty w tych przepisach powinien być uwzględniony w uchwałach podejmowanych na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Rada Powiatu Warszawskiego Zachodniego w rozdziale 4. „Kontrola wykorzystania dotacji” badanej uchwały nie wprowadziła takich uregulowań. Natomiast w minimalnym zakresie można dopatrywać się tychże uregulowań w treści uchwały oraz w dołączonych do niej załącznikach.

Reasumując powyższe ustalenia Kolegium zwraca uwagę, iż stanowienie aktów prawa miejscowego, a takim jest niewątpliwie badana uchwała, następować winno na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych.

Obowiązujące przepisy prawa nie dają organom stanowiącym uprawnień do powtarzania, a tym bardziej do modyfikowania przepisów ustawowych. Rada nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już uregulowane w

powszechnie obowiązujących przepisach. Tego rodzaju powtórzenia są nie tylko normatywnie zbędne, ale ich modyfikacja może prowadzić do zmiany intencji ustawodawcy. Podgląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym np.: w wyroku NSA z dnia 25.03.2003 r., II SA/Wr 2572/02 Sąd jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego oraz w wyroku NSA z dnia 14.10.1999 r., II SA/Wr 1179/98 gdzie Sąd orzekł, że „uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i stan prawny obowiązujący w dniu podejmowania przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Warszawskiego Zachodniego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji.