



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 3 marca 2017 r.

Poz. 1821

### UCHWAŁA NR 4/376/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 22 lutego 2017 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIX/189/2017 Rady Powiatu Kolskiego z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom i placówkom o uprawnieniach szkół i placówek publicznych oraz sposobu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, z powodu naruszenia przepisów art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.), w części obejmującej:

- § 2 ust. 5,
- § 4 i załącznik Nr 3,
- § 10 ust. 4 i § 11,
- § 14,
- w załączniku Nr 2 wyrażenie „*Dział..... Rozdział..... §.....*”,
- w załączniku Nr 5 i 6 w tabeli zatytułowanej „*Informacja o kwocie dotacji otrzymanej*” w główce kolumny drugiej wyrażenie „*bieżące*”,
- w załączniku Nr 5 i 6 wzory oświadczeń o treści:

*„2. Oświadczam, że wszystkie środki finansowe otrzymane w ramach dotacji w roku ... zostały wykorzystane na wydatki bieżące.*

*2. Oświadczam, że dotacja otrzymana z budżetu Powiatu Kolskiego wykorzystana została zgodnie z zasadami określonymi w art. 90 ust. d i ust. 3da ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.)”.*

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 1 lutego 2017 r. Rada Powiatu Kolskiego, powołując się na przepisy art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych o uprawnieniach publicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, zawiadomiła Przedstawiciela Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 22 lutego 2017 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań własnych powiatu należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego stosownie do art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty jest zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania powiatu.

W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez powiat zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych” i rozdziale 8 „Szkoly i placówki niepubliczne” ustawy o systemie oświaty.

Przepisy art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowią, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a 1c i 2-3b art. 90, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny się być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Wykonując dyspozycję ww. przepisów, w dniu 26 stycznia 2017 r. Rada Powiatu Kolskiego podjęła uchwałę Nr XXIX/189/2017 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom i placówkom o uprawnieniach szkół i placówek publicznych oraz sposobu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Oceniając przedmiotową uchwałę na wstępie wskazać należy, że realizacja upoważnień ustawowych, wynikających art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinna prowadzić do podjęcia uchwały w granicach prawidłowo zrealizowanego upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Zasadę powyższą potwierdza art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego może zostać nieprawidłowo zrealizowane - poprzez jego rozszerzenie, o zakres w nim nie wymieniony jak również poprzez zaniechanie pełnej realizacji zakresu udzielonego upoważnienia, co może skutkować dla adresatów aktu prawa miejscowego „niepewnością” w zakresie przysługujących im uprawnień i ciężących na nich obowiązków.

W § 2 ust. 5 postanowiono, że *„Wysokość kwot dotacji określa się w oparciu o zatwierdzone plany finansowe jednostek oświatowych prowadzonych przez Powiat Kolski oraz otrzymaną z ministerstwa właściwego do spraw finansów publicznych na dany rok budżetowy w postaci metryczki subwencji oświatowej.”* Powyższa regulacja nie odpowiada obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. przepisom m.in. art. 78b ust. 3 i 10 ustawy o systemie oświaty, które w powiązaniu z przepisem art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty stanowią, iż podstawą ustalenia dotacji dla szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny i obowiązek nauki jest podstawowa kwota dotacji wyliczona w oparciu o wydatki bieżące *„zaplanowane na rok budżetowy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, w tym w jednostkach organizujących wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną”*. Ustawodawca w art. 78b ust. 3 i 10 ustawy o systemie oświaty przesądził, iż podstawą wyliczenia dotacji dla tej grupy szkół jest podstawowa kwota dotacji ustalana w oparciu wydatki bieżące zaplanowane w uchwale budżetowej bez uwzględniania wydatków zaplanowanych na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych oraz pomniejszone o wydatki wymienione w art. 78 ust. 3 pkt 1-8 ustawy o systemie oświaty. Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby oceniło, że postanowienie § 2 ust. 5 uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 78b ust. 3 i 10 w związku z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Przepis art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych niewymienione w ust. 2a otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół w wysokości nie niższej niż 50% podstawowej kwoty dotacji dla szkół danego typu i rodzaju.

W § 4 ust. 1 uchwały ustalono, iż *„Niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne o uprawnieniach szkół publicznych, niewymienione w §3 otrzymują dotację na każdego ucznia/słuchacza uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, w wysokości 50% ustalonych w budżecie Powiatu Kolskiego wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju,*

*prowadzonych przez Powiat Kolski.*”, co jest sprzeczne z przepisem art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Przepis ten przesądził, iż podstawą ustalenia dotacji dla tej grupy szkół jest podstawowa kwota dotacji wyliczona w oparciu o przepis art. 78b ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Z uwagi na powyższe Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowienia § 4 uchwały i załącznika Nr 3 do uchwały, do którego odsyła postanowienie § 4 ust. 2 uchwały.

W postanowieniu § 10 ust. 2 uchwały postanowiono, iż organ prowadzący kontrolowaną szkołę lub placówkę może złożyć do Starosty Kolskiego pisemne zastrzeżenia do protokołu kontroli, natomiast w § 10 ust. 4 uchwały określono, że *„W razie nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub części, kontrolujący przekazuje na piśmie swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia.”*

Powyższa regulacja wskazuje na to, iż zastrzeżenia do protokołu kierowane są do Starosty Kolskiego, który jest Przewodniczącym Zarządu Powiatu, natomiast uprawnienie do rozstrzygania o nieuwzględnieniu zastrzeżeń i informowania o tym podmiotów niepublicznych przypisane zostało „kontrolującemu”.

Następnie w § 11 uchwały określono, iż :

*”1. W terminie 14 dni od dnia podpisania lub odmowy podpisania protokołu kontroli przez kontrolowanego, kontrolujący sporządza wystąpienie pokontrolne kierowane do kontrolowanego oraz jego organu prowadzącego, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości, zalecenia pokontrolne.*

*2. Kontrolowany, do którego zostało skierowane wystąpienie pokontrolne jest zobowiązany w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, zawiadomić osobę kierującą wystąpienie pokontrolne o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych i ich wykorzystaniu.”*

Zatem w uchwale Starosta Kolski, który jest Przewodniczącym Zarządu Powiatu został wskazany tylko jako adresat zastrzeżeń do protokołu kontroli, natomiast uprawnienie do rozstrzygania zastrzeżeń oraz kierowania do podmiotu kontrolowanego informacji o wynikach kontroli (wystąpienie pokontrolne) przypisane zostało kontrolującemu, przez co doszło do scedowania uprawnień organu wykonawczego Powiatu, którym jest Zarząd Powiatu, na „kontrolującego”.

W ocenie Kolegium Izby postanowienia § 10 ust. 4 i § 11 ograniczają uprawnienia kontrolne organu wykonawczego Powiatu (Zarządu Powiatu) w procesie wykonywania budżetu przez co pozostają w sprzeczności z pozostałą w sprzeczności z art. 32 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 247 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.), który ma mocy ww. przepisów wykonuje budżet Powiatu oraz nie mieszczą się w granicach upoważnienia wynikającego z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W załącznikach Nr 5 i 6 do uchwały, obejmujących formularz rozliczenia dotacji, w drugiej tabeli oznaczonej „Informacja o kwocie dotacji otrzymanej” wymagana jest *„Kwota dotacji przeznaczona na wydatki bieżące szkoły/placówki ”* co pozostaje w sprzeczności z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Przepis ten stanowi, że dotacje, o których mowa w art. 90 ust. 1a-3b ustawy, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, a dotacje te mogą być wykorzystane wyłącznie na:

- 1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na:
  - a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,
  - b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7
- z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;
- 2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:
  - a) książki i inne zbiory biblioteczne,
  - b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,

- c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,
- d) meble,
- e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do użytkowania.

Zatem ustawodawca przesądził, iż dotacja może być przeznaczona na określone w ustawie wydatki bieżące, zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych związanych z realizacją zadań przez niepubliczne szkoły i placówki oświatowe w zakresie kształcenia, wychowania i opieki.

Z przepisem art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty są sprzeczne również wzory oświadczeń zamieszczone w załącznikach Nr 5 i 6 do uchwały o treści:

*„2. Oświadczam, że wszystkie środki finansowe otrzymane w ramach dotacji w roku ... zostały wykorzystane na wydatki bieżące.*

*2. Oświadczam, że dotacja otrzymana z budżetu Powiatu Kolskiego wykorzystana została zgodnie z zasadami określonymi w art. 90 ust. d i ust. 3da ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.)”.*

Wzór pierwszego z oświadczeń oznaczonego pkt 2 w pozostaje w sprzeczności z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, gdyż odnosi się tylko do wydatków bieżących, natomiast wzór drugiego z oświadczeń oznaczonego pkt 2 zawiera omyłkę pisarską polegającą na wskazaniu „art. 90 ust. d” zamiast „art. 90 ust. 3d”. Nadto zażądano dwóch oświadczeń odnoszących się do tego samego zagadnienia o różnej treści merytorycznej.

W załączniku Nr 2 do uchwały, obejmującym wzór miesięcznych informacji o liczbie uczniów, wymaga się wypełnienia wiersza o treści „*Dział..... Rozdział..... §.....*”, a w załączniku Nr 3 w tabeli wymaga się m.in. wypełnienia kolumny drugiej oznaczono „Rozdział”, tj. bez podstawy prawnej wymaga się podawania podziałek klasyfikacji budżetowej przez jednostki niepubliczne, które nie są zobowiązane do stosowania rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.).

W § 14 uchwały Rada Powiatu postanowiła, iż „*Traci moc uchwała nr XXVII/125/2012 Rady Powiatu Kolskiego z dnia 29 listopada 2012 roku w sprawie udzielania, rozliczania oraz kontroli dotacji z budżetu powiatu dla niepublicznych szkół i placówek o uprawnieniach szkół publicznych i placówek publicznych (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z dnia 11 grudnia 2012 roku poz.6045)*”, podczas gdy uchwała ta utraciła moc obowiązującą na podstawie postanowienia § 13 (tekstu przedłożonego do tut. Izby) uchwały Nr XXIII/145/2016 Rady Powiatu Kolskiego z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom i placówkom o uprawnieniach szkół i placówek publicznych oraz sposobu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Kolegium Izby zauważa, że w tekście uchwały Nr XXIII/145/2016 Rady Powiatu Kolskiego z dnia 30 czerwca 2016 r. opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 14 lipca 2016 r. pod poz.4616, postanowienie o utracie mocy obowiązującej uchwały XXVII/125/2012 Rady Powiatu Kolskiego z dnia 29 listopada 2012 oznaczone zostało jako „§ 12”, a do organu nadzoru nie została przekazana, a także nie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym uchwała o sprostowaniu numeracji postanowień w uchwale Nr XXIII/145/2016 Rady Powiatu Kolskiego z dnia 30 czerwca 2016 r.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska