



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 18 kwietnia 2016 r.

Poz. 2890

### UCHWAŁA NR 6/438/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 23 marca 2016 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, z późn. zm.) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVII/117/2016 Rady Powiatu Kolskiego z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom i placówkom o uprawnieniach szkół i placówek publicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 2 marca 2016 r., Rada Powiatu Kolskiego ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji szkołom i placówkom niepublicznym oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zawiadomiła przedstawiciela Powiatu Kolskiego o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XVII/117/2016 Rady Powiatu Kolskiego z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom i placówkom o uprawnieniach szkół i placówek publicznych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na dzień 23 marca 2016 roku.

Oceniając zgodność z prawem postanowień tej uchwały Kolegium Izby zważyło i ustaliło, co następuje:

Przepis art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.) stanowi, 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.

W § 1 ust. 3 pkt 1 ustalono, iż *„Dotacje przysługują: szkołom / placówkom niepublicznym o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny, obowiązek nauki, które prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka oraz obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne - na każdego ucznia w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu”*, podczas gdy przepis art. 90 ust. 1a ustawy o systemie oświaty stanowi, że niepubliczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, 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, otrzymują dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokości nie niższej niż kwota

przewidziana na jedno dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w myśl przepisu art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Natomiast w myśl art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 tej ustawy, 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.

Skoro dotacja na wychowanków uczęszczających do placówek niepublicznych, na uczniów szkół niepublicznych realizujących obowiązek szkolny i obowiązek nauki oraz na dzieci objęte wczesnym wspomaganie rozwoju dziecka, ustalana jest w oparciu o inne wartości subwencji, nie było możliwości łącznego ustalenia takich samych zasad udzielania dotacji dla tak niejednorodnej grupy uczniów i wychowanków, bowiem nie zapewniono minimalnej ustawowo gwarantowanej kwoty dotacji określonej w przepisie art. 90 ust. 1a i art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty.

Rada Powiatu w § 2 ust. 2 uchwały określiła, iż „Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły wymienionych w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty w roku kalendarzowym, na który zostały przyznane”. Kolegium podnosi, iż ustawą z dnia 13 września 2013r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827), ustawodawca nadał nowe brzmienie art. 90 ust. 3d, w którym określił przeznaczenie dotacji nie tylko na wydatki bieżące, lecz także m.in. na zakup środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych. Przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2014 r.

Wskazując na te regulacje ustawowe, Kolegium stwierdza, iż postanowienia § 2 ust. 2 uchwały są sprzeczne z art. 90 ust. 3d pkt 2 ustawy o systemie oświaty. Nie jest bowiem dopuszczalne ograniczenie w akcie prawa miejscowego ustawowych kierunków wydatkowania środków uzyskanych z dotacji na realizację zadań szkół i placówek niepublicznych.

Postanowienie § 5 ust. 1 uchwały zawiera wytyczne w zakresie planowania wydatków na dotacje w budżecie powiatu o treści „Wysokość dotacji w budżecie powiatu ustala się oddzielnie dla każdej szkoły na dany rok kalendarzowy w oparciu o planowaną liczbę uczniów, zgłoszonych w terminie określonym w § 4”, co nie znajduje umocowania w delegacji ustawowej. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie daje podstaw do określania wytycznych dotyczących konstruowania uchwały budżetowej w części dotyczącej dotacji, a także wymagania określania wysokości dotacji oddzielnie dla każdej szkoły. Powiat zobowiązany jest udzielić dotacji na każde dziecko uczęszczające do szkoły niepublicznej na zasadach określonych w akcie prawa miejscowego, a zatem nie jest dopuszczalne dyrektywne wskazywanie, iż kwota dotacji w budżecie jest ustalana w oparciu o planowaną liczbę uczniów. Skoro dotacja udzielana jest na każde dziecko, to winny być zagwarantowana na ten cel wydatki budżetu niezależnie jaka była planowana liczba uczniów. Nadto w myśl art. 233 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej oraz projektu uchwały o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wyłącznie zarządowi jednostki samorządu terytorialnego. Stąd bezpodstawnie Rada Powiatu udzieliła Zarządowi Powiatu wytycznych w zakresie projektowania uchwały budżetowej. Ustalanie wysokości dotacji dla każdej szkoły należy do zadań organu wykonawczego (Zarządu Powiatu) w wykonaniu uchwały organu stanowiącego podejmowanej na podstawie przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Stąd bezpodstawnie jest uregulowanie zobowiązujące do ustalania w uchwale budżetowej dotacji oddzielnie dla każdej szkoły.

Treść postanowienia § 6 ust. 5 uchwały o treści „Rozliczenie dotacji udzielonej przez organ dotujący będzie następowało każdego kolejnego miesiąca. Rozbieżność pomiędzy dotacją wypłaconą a należną zostanie skorygowana przy wypłacie kolejnej raty dotacji”, jest niespójna z § 9 uchwały, który określa, że rozliczenia (sprawozdania finansowo-opisowe) są składane w okresach kwartalnych.

W postanowieniu § 8 ust. 1 uchwały zamieszczono zobowiązanie organu prowadzącego niepubliczną szkołę do prowadzenia dokumentacji potwierdzającej fakt uczęszczania ucznia do szkoły z podaniem daty jego przyjęcia oraz skreślenia z listy uczniów, obecności na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych i

wychowawczych, podczas gdy obowiązek i zakres prowadzenia dokumentacji szkoły wynika z art. 22 ust. 2 pkt 5 ustawy o systemie oświaty i wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 sierpnia 2014 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1170), które w związku z art. 7 ust. 3 pkt 4 ustawy o systemie oświaty ma zastosowanie również do szkół i placówek niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych. Zatem postanowienie § 8 ust. 1 przedmiotowej uchwały wykracza poza delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 10 ust. 7 uchwały zamieszczono postanowienie o treści „*Dla potrzeb kontroli, o której mowa w ust. 1, mogą być przetwarzane dane osobowe uczniów kontrolowanych szkół*”, podczas gdy przetwarzanie danych osobowych następuje w zakresie i trybie określonym ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2135, z późn.zm.), a w zakresie dotacji dla szkół i placówek niepublicznych możliwość przetworzenia danych osobowych została przewidziana w przepisie art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty. Zatem Rada Powiatu w akcie prawa miejscowego wykroczyła w powyższym zakresie poza delegację ustawową.

W § 3 uchwały zamieszczono ogólną informację o obowiązku zwrotu dotacji wraz z odsetkami z odesłaniem do przepisów art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych, a następnie w § 10 ust. 10 uchwały określono, iż „*Dotacje pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, stwierdzone w wyniku kontroli, podlegają zwrotowi wraz z odsetkami, jak od zaległości podatkowych na rachunek bankowy dotującego. Odsetki nalicza się od dnia stwierdzenia nieprawidłowości, naliczenia lub nienależnego pobrania dotacji*”. Delegacja ustawowa nie uprawnia Rady Powiatu do określania zasad zwrotu dotacji, w tym określania terminu (daty), po upływie którego nalicza się odsetki od kwot zwracanych dotacji.

Przypadki zwrotu dotacji określa przepis art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.), który stanowi, iż dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku oraz przepis art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym 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.

Z treści art. 251 ust. 5 i art. 252 ust. 6 ustawy o finansach publicznych wynika, że 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 odniesieniu do dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości.

Dodatkowo należy podnieść, że w § 10 ust. 10 przedmiotowej uchwały określono inny termin, od którego nalicza się odsetki w przypadku dokonywania zwrotu dotacji niż określone art. 251 ust. 5 i art. 252 ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowania powyższe wykluczają zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego. Zatem w przedmiotowej uchwale bez podstawy prawnej zamieszczono postanowienie dotyczące zwrotu dotacji, która to materia regulowana jest ustawowo w przepisie art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych.

Bez podstawy prawnej zamieszczono w załącznikach Nr 1, 2, 3 i 4 do przedmiotowej uchwały oświadczenie o treści „*Świadomy odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 kodeksu karnego za podanie nieprawdy potwierdzam zgodność danych zawartych w przedkładanym wniosku ze stanem faktycznym*” oraz w załączniku Nr 4 do tej uchwały o treści: „*Oświadczam, że są mi znane przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których jest mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.)*”

Zgodnie z art. 233 § 1 Kodeksu karnego, odpowiedzialności karnej podlega ten, kto składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest wskazanie na przepis rangi ustawowej (ustawy), który przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Takiego rygoru ustawodawca nie wskazał w ustawie o systemie oświaty. Gdyby ustawodawca zamierzał nadać rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), wymaganym oświadczeniom składanym przez podmioty prowadzące niepubliczne szkoły lub placówki oświatowe z związku z rozliczaniem dotacji, to byłby zobowiązany ten rygor wprowadzić wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ samorządu, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań).

Brak również podstaw do żądania od przedstawicieli szkół składania oświadczeń o znajomości przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi każda osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych i ponosi za to winę, niezależnie od tego czy znane jej są przepisy ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium uznało, że wyżej przywołane wzory oświadczeń zamieszczone w załącznikach Nr 1-4 do przedmiotowej uchwały odnoszące się do odpowiedzialności karnej z art. 233 Kodeksu Karnego oraz w załączniku Nr 4 odnoszący się do znajomości przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - wykraczają poza zakres delegacji ustawowej z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W załączniku Nr 4 do uchwały zawierającym wzór rozliczenia pn. „SPRAWOZDANIE FINANSOWO-OPISOWE”, obok wydatków sfinansowanych ze środków dotacji, bezpodstawnie zażądano danych o kwotach wydatków ogółem poniesionych przez szkołę, tj. danych, które nie są niezbędne dla prawidłowego rozliczenia dotacji.

Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty zobowiązuje organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Ustawa o systemie oświaty nie wymaga udziału własnego szkół i placówek niepublicznych w finansowaniu kosztów kształcenia, wychowania i opieki oraz nie daje organom dotującym uprawnień do kontrolowania wydatków, które nie są finansowane z dotacji. Zatem Rada Powiatu bez podstawy prawnej zażądała przedstawienia w rozliczeniu dotacji informacji o kwotach wykonanych wydatków ogółem poniesionych przez szkołę w okresach sprawozdawczych.

W § 11 uchwały i zał. Nr 5 do uchwały ustalono wzór protokołu kontroli. Stanowienie w tym zakresie nie znajduje podstawy w kompetencjach przyznanych Radzie Powiatu w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Ustalenie bowiem elementów (wzoru) protokołu z przeprowadzonej kontroli nie mieści się w pojęciach „tryb” i „zakres” kontroli. Tym samym Rada Powiatu nie stanowi o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinien zawierać protokół z kontroli. Właściwy do spraw kontroli wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa plany kontroli oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji.

W literaturze wskazuje się, że „*tryb kontroli* należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie norm art. 80 ust. 3e-3g u.s.o. (a więc ustanowienie norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określą, w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola)”, a w przypadku sformułowania *zakres kontroli* można uznać, że ustawodawcy chodziło o wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012).

Stanowienie o szczegółowej zawartości protokołu z kontroli nie należy do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowania powyższe wykluczają zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Kolegium Izby podnosi również, iż uchwały stanowiące akty prawa miejscowego nie powinny powtarzać przepisów ustawowych jak to ma miejsce w przypadku postanowienia § 5 ust. 4 i 5, w którym przytoczono zawartość merytoryczną art. 90 ust. 2f i ust. 3h ustawy o systemie oświaty, a także definiować pojęć użytych w uchwale w inny sposób niż czyni to ustawa zawierająca delegację ustawową do jej podjęcia tj. ustawa o systemie oświaty, np. w przypadku pojęcia „szkoła/placówka”.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji uchwały.

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

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