

Uchwała Nr 74/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 9 lipca 2014 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr LXII/1091/2014 Rady Miasta Kielce z dnia 5 czerwca 2014 r. zmieniającej uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż miasto Kielce osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Joanna Marczevska (sprawozdawca), Ewa Midura

na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U z 2012 poz. 1113 z późn.zm.) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst. jedn. Dz. U. z 2013r, poz. 594 z późn. zm.)

p o s t a n a w i a

stwierdzić nieważność badanej uchwały w części:

- § 1 pkt 1 lit.a uchwały w zakresie § 1 ust. 1 pkt 4 - słowa „ponoszonych” użytego po sformułowaniu „w wysokości 50% przewidzianych w budżecie Miasta wydatków bieżących” z powodu naruszenia art. 80 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
- § 1 pkt 4 uchwały w zakresie § 4 ust. 1 – ust. 6 z powodu naruszenia art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
- § 1 pkt 5 uchwały w zakresie § 5 ust. 2 i 3 z powodu naruszenia art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)

U z a s a d n i e n i e

Uchwała Nr LXII/1091/2014 Rady Miasta Kielce z dnia 5 czerwca 2014 r. zmieniająca uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż miasto Kielce osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 11 czerwca 2014 roku.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym, w wyniku którego stwierdzono, co następuje:

W § 1 pkt 1 lit. a uchwały zmieniającym § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały Nr XXXIX/905/2009 z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż miasto Kielce osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania określono, że dotacje z budżetu Miasta otrzymuje „osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego wymienionej w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy, w wysokości 50%

przewidzianych w budżecie Miasta wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości 100% kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Miasto”. W odniesieniu do wyżej przytoczonego określenia dotacji w brzmieniu „w wysokości 50% przewidzianych w budżecie Miasta wydatków bieżących” jest ono zgodne z określeniem użytym w art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Następujące po cytowanym wyrażeniu słowo „ponoszonych” nie jest stosowane w odniesieniu do dotacji określonych w art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. W uzasadnieniu do uchwały Nr 88/2013 z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych przez Prezydenta Miasta Kielce do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym WK-60.6.1644.2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach wskazywało na różnice w obliczaniu dotacji ze względu na użyte w przepisach art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty różne sformułowania. Przyjęto, że sformułowanie użyte w art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty: wydatki bieżące „przewidziane” oznacza wydatki planowane z uwzględnieniem zmian w trakcie roku budżetowego natomiast wydatki bieżące „ponoszone” to wydatki wykonane. Art. 80 ust. 2b ustawy, który ma zastosowanie do określenia wysokości dotacji dla osób prowadzących wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy o systemie oświaty odnosi wysokość dotacji do wydatków bieżących przewidzianych czyli planowanych. W związku z powyższym użyte po cytowanym określeniu wysokości dotacji słowo „ponoszonych” zmienia podstawy wyliczenia dotacji i nie odnosi się do dotacji określanych w brzmieniu wynikającym z § 1 pkt 1 lit.a uchwały w zakresie w § 1 ust. 1 pkt 4 uchwały Nr XXXIX/905/2009.

W § 1 pkt 4 uchwały w zakresie § 4 ust. 1 postanowiono, że „Do czasu określenia stawek dotacji na dany rok budżetowy, dotacja przekazywana jest według stawek obowiązujących w roku poprzedzającym rok budżetowy, z zastrzeżeniem ust. 3-6”. Zgodnie z przepisami art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty podstawą obliczenia dotacji są wydatki bieżące ustalone w budżecie danej jednostki samorządu terytorialnego. Wskazane przepisy ustawy o systemie oświaty nie dopuszczają możliwości udzielania dotacji w wysokości ustalonej w poprzednim roku budżetowym, gdyż wyrażnie odnoszą się do określonych wydatków ustalonych w budżecie na dany rok bądź do wysokości subwencji otrzymywanej przez jednostkę samorządu, która planowana jest na każdy rok budżetowy.

W związku z powyższym uregulowania § 1 pkt 4 uchwały w zakresie zmiany § 4 ust. 2 uchwały Nr XXXIX/905/2009 dotyczące dokonywania korekt dotacji nie znajdują uzasadnienia.

Zastrzeżenie w cytowanym wyżej § 1 pkt 4 uchwały w zakresie zmiany ust. 3 § 4 uchwały Nr XXXIX/905/2009 dotyczy dotacji, których wysokość jest uzależniona od ustalonych w budżecie Miasta wydatków bieżących przypadających na jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez Miasto. W takim przypadku dokonuje się wstępnego obliczenia stawki dotacji na podstawie kwot zaplanowanych w uchwale budżetowej Miasta przyjętej na dany rok budżetowy i liczby uczniów wykazanych w Systemie Informacji Oświatowej, według stanu na dzień 30 września poprzedniego roku kalendarzowego.

W § 1 pkt 4 uchwały w zakresie zmiany § 4 ust. 4 uchwały Nr XXXIX/905/2009 postanowiono, że „Ostateczne przeliczenie stawek dotacji, o których mowa w ust. 3 następuje w terminie do 15 grudnia każdego roku na podstawie kwoty zaplanowanej w budżecie według stanu na dzień 30 listopada oraz średniej liczby uczniów, liczonej za okres od 1 stycznia do 30 listopada. Po przeliczeniu stawek dotacji, zgodnie z ust. 4 dokonuje się korekty dotacji (zmiana w zakresie § 4 ust. 5 uchwały Nr XXXIX/905/2009).

Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w ust. 6 „W przypadku, gdy:

1) kwota przekazanej dotacji jest niższa od należnej, organ dotujący dokonuje wyrównania dotacji w terminie do dnia 15 grudnia,

2) kwota przekazanej dotacji jest wyższa od należnej, osoba prowadząca podmiot dotowany zobowiązana jest do zwrotu nadpłaconej kwoty dotacji jako pobranej w nadmiernej wysokości”.

W odniesieniu do powyższych uregulowań w badanej uchwale należy wskazać, że zgodnie z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego posiada kompetencje do określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz określenie terminu i sposobu rozliczenia dotacji. Obliczenie prawidłowych kwot dotacji w oparciu o ustalone przez organ stanowiący podstawy do ich wyliczenia należy do organu wykonawczego.

Ponadto w odniesieniu do cytowanego powyżej § 1 pkt 4 uchwały w zakresie § 4 ust. 4 należy wskazać, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy (art. 211 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /tekst. jedn. z 2013 r. poz. 885 z późn.zm.), a rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy (art. 211 ust. 3 ustawy o finansach publicznych) zatem określenie terminu ostatecznego przeliczenia stawek dotacji na podstawie kwoty zaplanowanej w budżecie według stanu na dzień 30 listopada nie obejmuje całego roku budżetowego na który uchwalony jest budżet. Zmiany kwot wydatków z tytułu dotacji w budżecie Miasta mogą nastąpić także w grudniu danego roku budżetowego i wówczas nie zostaną uwzględnione do ostatecznego przeliczenia stawek dotacji. W uzasadnieniu do w/w uchwały Kolegium RIO wskazywano, że „podstawą obliczenia dotacji winny być wydatki bieżące przewidziane w budżecie gminy w przeliczeniu na jednego ucznia w przedszkolach lub szkołach publicznych prowadzonych przez j.s.t. tj. wydatki po wszystkich zmianach”.

§ 1 pkt 5 badanej uchwały określił następujące brzmienie § 5 ust. 2 uchwały Nr XXXIX/905/2009:

Osoby prowadzące, o których mowa w ust. 1:

1) prowadzą dokumentację finansową w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie sposobu wykorzystania przez przedszkole, szkołę lub placówkę dotacji otrzymanej z budżetu miasta Kielce,

2) zamieszczają na dowodzie księgowym:

a) adnotację o zapłacie dokonanej z dotacji udzielonej z budżetu miasta Kielce w danym roku, wraz ze wskazaniem kwoty dotacji,

b) opis przeznaczenia wydatku.

§ 5 ust. 1 uchwały określa termin, do którego osoby prowadzące podmioty otrzymujące dotacje powinny złożyć pisemne rozliczenie z wykorzystania dotacji w poprzednim roku.

Powyższe uregulowania w badanej uchwale dotyczące nałożenia na osoby prowadzące podmioty, o których mowa w § 1 uchwały Nr XXXIX/905/2009, określonego sposobu prowadzenia dokumentacji finansowej (§ 1 pkt 5 uchwały w zakresie § 5 ust. 2) wykraczają zdaniem Kolegium poza kompetencje organu stanowiącego określone w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty dotyczące trybu udzielania i rozliczania dotacji.

Określenia dotyczące zamieszczania na dowodzie księgowym adnotacji o zapłacie dokonanej z dotacji z budżetu miasta oraz opis przeznaczenia wydatku także zdaniem Kolegium wykracza poza kompetencje ustawowe organu stanowiącego dotyczące trybu rozliczania dotacji.

W sprawie dopuszczalności nałożenia obowiązku opisywania faktur i rachunków wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku sygn.akt II GSK 1759/11 z dnia 28 listopada 2012 r. rozpatrując uregulowanie w uchwale „Każda z faktur (rachunków) potwierdzająca poniesione wydatki powinna być opatrzona na odwrocie pieczęcią szkoły/placówki oraz zawierać sporządzony

w sposób trwały opis zawierający informacje: w jakiej części poniesiony wydatek został sfinansowany z otrzymanej dotacji i jakie było przeznaczenie wydatku” i stwierdził:

Użyte w art. 90 ust. 4 u.s.o. określenie „tryb rozliczania dotacji...oraz termin i sposób rozliczenia dotacji” należy odnosić do czynności o charakterze materialno-technicznym z zakresu księgowości i rachunkowości. Tryb rozliczania oznacza zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji oraz sprawozdawczości dla organu dotującego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tak rozumianym upoważnieniu nie mieści się ustanowienie obowiązku opatrywania pieczęcią i opisem o określonej treści faktur (rachunków). Należy zauważyć, że dekretacja wspomnianych dokumentów stanowi w istocie element rachunkowości beneficjenta dotacji, zaś ani z art. 90 ust. 4 u.s.o., ani innego przepisu ustawy nie wynika upoważnienie do tego, aby organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego mogły regulować aktem prawa miejscowego zasady prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej przez podmioty otrzymujące dotacje.

Odnosząc się do § 1 pkt 5 uchwały w zakresie ust. 3 § 5 należy stwierdzić, że dotacje zgodnie z art. 126 ustawy o finansach publicznych są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu j.s.t., dotacje, o których mowa w art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty są dotacjami w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych i mają charakter roczny. Skoro zatem w § 1 pkt 5 uchwały w zakresie ust. 1 § 5 określono termin rozliczenia dotacji to taki termin obowiązuje wszystkie jednostki.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium