

Uchwała Nr 117/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z 16 września 2014 r.

w sprawie: stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miasta Biała Podlaska.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego, na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 11 ust. 2 zdanie drugie oraz § 18 ust. 2 pkt 3 w zakresie sformułowania: „jak również zestawień i obliczeń opartych na dokumentach oraz ich przenoszenia na nośnik informacji” i pkt 4 uchwały Nr XXXVII/362/14 Rady Miasta Biała Podlaska z dnia 11 sierpnia 2014 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania dla niepublicznych przedszkoli, w tym specjalnych, innych form wychowania przedszkolnego oraz szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, z powodu naruszenia art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.) oraz art. 90 ust. 3f i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

UZASADNIENIE

Uchwała Rady Miasta Biała Podlaska, o której mowa w sentencji, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie 18 sierpnia 2014 r. W wyniku jej zbadania w trybie nadzoru – Kolegium RIO w Lublinie podjęło 2 września br. uchwałę Nr 114/2014 w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności wskazanych w osnowie postanowień, uznając, że naruszają one prawo w sposób istotny.

Kolegium zakwestionowało treść § 11 ust. 2 uchwały zdanie drugie, w którym Rada Miasta Biała Podlaska postanowiła, że „W przypadku kwoty przekazanej tytułem wyrównania za poprzedni rok kalendarzowy dotację należy rozliczać wydatkami, o których mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, w roku jej wypłacenia”.

W ocenie Kolegium regulacja ta narusza postanowienia art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm). Stanowią one, że dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki m.in. z budżetu jst, przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Dotacje na zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, należą do zadań publicznych, zatem uzasadnione jest twierdzenie, że są one dotacjami w rozumieniu ww. przepisu ustawy o finansach publicznych. Jako dotacje o charakterze rocznym, podlegają one w części niewykorzystanej do końca roku zwrotowi do budżetu tej jednostki do dnia 31 stycznia roku następnego - stosownie do art. 251 ust. 1 ww. ustawy. Przepisy te nie regulują natomiast kwestii przekazywania niedoszacowanych kwot z budżetu jst po upływie roku budżetowego tytułem wyrównania dotacji za rok poprzedni - jak uczyniła to w kwestionowanej przez Kolegium regulacji Rada Miasta.

W ocenie Kolegium wypłacone po upływie okresu rozliczeniowego środki nie spełniają już wymogów określonych w art. 126 ustawy o finansach publicznych, a więc nie należy ich traktować jako dotacji, o których mowa w art. 80 i 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Dotyczą one bowiem zadań, które podmiot dotowany już sfinansował w ramach kwoty przyznanej dotacji w roku budżetowym. Ustawodawca nie przewidział reżimu rozliczania takich środków, ani też mechanizmów uprawniających jednostki samorządu do żądania wykorzystania tych środków do końca roku, w którym nastąpiła wypłata czy też kontroli ich wydatkowania. Wobec powyższego Kolegium uznało, że postanowienie § 11 ust. 2 we wskazanym wyżej zakresie narusza przepis art. 126 ustawy o finansach publicznych. Stanowisko Kolegium znalazło potwierdzenie w wyjaśnieniu Ministerstwa Edukacji Narodowej przedstawionym w piśmie z dnia 18 lipca 2014 r. nr DWST.SS.337.42.2014.

Za wykraczające poza delegację ustawową Kolegium uznało również postanowienia Rady Miasta wynikające z § 18 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały, w zakresie zobowiązania osoby prowadzącej kontrolowaną szkołę do:

- przedstawiania zestawień i obliczeń opartych na dokumentach oraz ich przenoszenia na nośnik informacji (pkt 3)
- sporządzania i poświadczania kserokopii dokumentów (pkt 4).

Zobowiązanie podmiotów kontrolowanych do sporządzania zestawień i obliczeń oraz przenoszenia na nośnik informacji czy też sporządzania i poświadczania kserokopii dokumentów wykracza poza delegację ustawową wynikającą z art. 90 ust. 4 ww. ustawy o systemie oświaty, która daje prawo organowi stanowiącemu do ustalenia wyłącznie trybu udzielenia i rozliczenia dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Kwestionowane postanowienie rozszerza również uprawnienia ustawowe organu stanowiącego przewidziane

w art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty, dające kontrolującym jedynie uprawnienie wglądu do prowadzonej przez szkołę czy placówkę dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. Uprawnienie to nie obejmuje natomiast możliwości żądania wykonania przez kontrolowanego dodatkowych czynności, o których jest mowa w kwestionowanych zapisach.

Kolegium RIO nie podzieliło argumentów zawartych w piśmie z 10 września 2014 r., złożonym przez Prezydenta Miasta Białą Podlaska odnośnie do zakwestionowanych w § 18 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały postanowień. W nadesłanym piśmie Miasto wskazuje, że w odniesieniu do środków publicznych obowiązują szczególne procedury weryfikacji ich wydatkowania. Uważa, że kontrolujący nie może być ograniczony jedynie do możliwości wglądu do prowadzonej przez szkołę dokumentacji, gdyż wówczas nie byłoby delegacji wykonawczej w przepisie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, do określenia /uszczegółowienia/ warunków tego wglądu podczas kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Zdaniem Prezydenta Miasta ustawodawca wyposażając organ stanowiący w kompetencje dookreślenia trybu i zakresu kontroli, upoważnia go do określenia obowiązków otrzymującego dotacje w zakresie wskazanym w uchwale Rady Miasta.

W ocenie Kolegium przepisy ustawy o systemie oświaty, w tym delegacja ustawowa do określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, nie dają uprawnień do określenia warunków czy nakładania obowiązków w odniesieniu do podmiotu kontrolowanego. Uprawnienie takie musiałyby regulować przepisy ustawowe. W ocenie Kolegium nie oznacza to jednak pozbawienia kontrolujących prawa do sporządzania dokumentów, o jakich jest mowa w uchwale, w celu zapewnienia skutecznej kontroli prawidłowości wykorzystanych dotacji. Wobec zajętego stanowiska, Kolegium nie podziela przytoczonych przez Miasto orzeczeń sądów, wskazując na marginesie, że linia orzecznicza w rozpatrywanej sprawie jest niejednolita.

Ponieważ Rada Miasta we wskazanym we wszczęciu postępowania nadzorczego terminie rozpatrywania sprawy stwierdzenia nieważności części uchwały, tj. do 15 września br., nie podjęła działań zmierzających do usunięcia wskazanego naruszenia prawa, Kolegium RIO w Lublinie orzekło nieważność kwestionowanej w osnowie części uchwały.

Na tę uchwałę przysługuje Radzie Miasta Białą Podlaska prawo wniesienia – za pośrednictwem Kolegium RIO w Lublinie - skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, w terminie 30 dni od daty doręczenia tej uchwały.

Otrzymują:

1. Rada Miasta Białą Podlaska
2. Prezydent Miasta Białą Podlaska