

UCHWAŁA Nr 1128/16
z dnia 17 lutego 2016 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku
w składzie:

Przewodniczący: Stanisław Srocki
Członkowie: Beata Chmielewska
Paweł Gałko
Katarzyna Gawrońska
Agnieszka Gerasimiuk
Dariusz Renczyński
Marcin Tyniewicki
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.)

po rozpatrzeniu zastrzeżenia wniesionego w trybie art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przez Starostę Powiatu Zambrowskiego do wniosku nr 9 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 18 stycznia 2016 r. wydanym w wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej powiatu zambrowskiego

postanawia

- oddalić wniesione zastrzeżenie

UZASADNIENIE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku Zespół w Łomży przeprowadziła w dniach 15 października – 4 grudnia 2015 r. w Starostwie Powiatowym w Zambrowie kompleksową kontrolę gospodarki finansowej powiatu zambrowskiego za 2014 rok i inne wybrane okresy. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 grudnia 2015 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Starosty Powiatu Zambrowskiego wystąpienie pokontrolne z dnia 18 stycznia 2016 r. (RIO.IV.6001-10/15), zawierające m.in. opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności.

Starosta, pismem z dnia 4 lutego 2016 r. (FN:3251.01.2016), wniósł zastrzeżenie do wniosku nr 9 rekomendującego wystąpienie do miasta Łomża o wskazanie ostatecznych kwot wydatków bieżących planowanych na jednego ucznia w 2014 r. na prowadzenie szkół tego samego typu i rodzaju. Ponowne obliczenie, na podstawie tej informacji, wysokości dotacji należnych szkołom wskazanym w części opisowej wystąpienia, a także poinformowanie RIO o ustalonych skutkach finansowych w tym zakresie i ewentualnych rozliczeniach z dotowanymi podmiotami.

W ocenie Starosty Powiatu Zambrowskiego w zacytowanym wyżej wniosku pokontrolnym nie zostały podane podstawy prawne, na podstawie których:

- w przypadku zmian planowanych kwot wydatków bieżących w szkołach w ciągu roku odpowiednim zmianom powinna ulegać także wysokość dotacji dla szkół dotowanych przez powiat,
- należy dokonywać wyrównania przy ustaleniu wyższych kwot lub wzywać do zwrotu nadpłaty w wyniku ustalenia kwot niższych przy ponownym ustalaniu kwoty dotacji

przyjmując za podstawę otrzymane informacje o ostatecznych kwotach planowanych w budżecie wydatków,

- określić czy jest to dotacja czy refundacja kosztów,
- zobowiązać dotowanego do rozliczenia środków przekazanych w danym roku za lata poprzednie.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku zważyło, co następuje:

W ocenie Kolegium Izby wniesione przez Starostę Powiatu Zambrowskiego zastrzeżenie nie zasługuje na uwzględnienie. Rozstrzygając na wstępie kwestię podstawy prawnej wydanego zalecenia pokontrolnego należy wskazać, że wynika ono z postanowień art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.), przywołanego w części opisowej wystąpienia, w której obszernie przedstawiono stan faktyczny i prawny stanowiący podstawę sformułowania zawartych w wystąpieniu wniosków pokontrolnych. Przyjęty w wystąpieniu pokontrolnym sposób interpretacji tego przepisu ma swoje źródło w dostępnych orzeczeniach sądowych wydawanych w wyniku sporów między j.s.t. a podmiotami prowadzącymi szkoły dotowane z budżetów j.s.t.

W pierwszej kolejności należy wskazać na wyrok NSA z 17 października 2014 r. (II GSK 1700/14), zgodnie z którym *Niepubliczne placówki mogą się domagać od gminy uzupełnienia zaniżonej dotacji, występując z roszczeniem przed sądem powszechnym*. Ta ogólna teza uprawnia Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku do formułowania wniosków pokontrolnych wskazujących – w przypadku stwierdzenia stanów faktycznych traktowanych przez sądy jako błędy w obliczeniu dotacji – na potrzebę uregulowania przez j.s.t. z własnej inicjatywy stanu rozliczeń z podmiotami prowadzącymi szkoły dotowane z budżetu. Istnienie obowiązku rozliczenia zaniżonych w latach poprzednich kwot dotacji nie może być obce organom powiatu zambrowskiego, ponieważ – jak wskazano na str. 54 protokołu kontroli – na podstawie ugody zawartej 6 października 2014 r. powiat zambrowski dokonał podmiotowi prowadzącemu szkołę wypłaty środków w wysokości 340.000 zł w związku z zaniżeniem dotacji w latach 2004-2007. Na kwotę tę składały się odsetki w kwocie 116.599,24 zł.

Odnosząc się do podnoszonego przez Starostę Powiatu Zambrowskiego rzekomego braku podstawy prawnej dla ustalenia *czy jest to dotacja, czy refundacja kosztów* oraz zasad rozliczenia środków przekazanych w danym roku za lata poprzednie przywołania wymagają tezy wyroku WSA w Białymstoku z dnia 16 kwietnia 2014 r. (I SA/BK 110/14): *Transfer należności z tytułu dotacji po upływie roku budżetowego (w wyniku prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego, potwierdzającego wysokość nie przyznanej i nie wypłaconej a przysługującej należności), "czystą" dotacją nie jest. Jest to natomiast wypłata należności, które należą się z tytułu dotacji, która nie została udzielona/przyznana i w konsekwencji wypłacona. Tym samym, skoro dotacji nie udzielono w roku, w którym powinna być ona zostać udzielona, to mimo realizacji zadań publicznych nie można jej (dotacji) było wykorzystać i w konsekwencji rozliczyć za rok, za który przysługiwała. Przenosząc powyższe rozważania na grunt tej sprawy wskazać należy, że uzupełnienie dotacji za lata 2008-2009, przekazane na podstawie wyroku sądowego Skarżącemu w roku 2012, dotacją nie jest, i nie może tym samym podlegać rygorom stawianym instytucji dotacji, w tym jej rozliczeniu (...) Skoro bowiem dotacji nie udzielono w roku, w którym powinna być ona zostać udzielona, to mimo realizacji zadań publicznych nie można jej (dotacji) było wykorzystać i w konsekwencji rozliczyć za rok, za który przysługiwała*. Według Sądu środki należne za lata ubiegłe nie podlegają zatem rozliczeniu. W ocenie Izby dokonanie przez powiat z własnej inicjatywy stosownego rozliczenia z jednej strony służy realizacji jednej z ogólnych zasad realizacji budżetu, polegającej na dokonywaniu wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi danego rodzaju wydatków (w tym zgodnie z prawidłowo ustaloną ich wysokością) – art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.), a z drugiej zabezpiecza powiat przed ewentualnymi przyszłymi roszczeniami podmiotu prowadzącego szkołę, których zaspokojenie może wiązać się z dodatkowymi wydatkami z tytułu kosztów sądowych czy odsetek, czego składający zastrzeżenie Starosta Powiatu Zambrowskiego musi być świadomy, gdyż powiat w 2014 r. poniósł tego typu koszty.

W kwestii podstawy prawnej wniosku nr 9 w części zalecającej ustalenie ostatecznej planowanej kwoty wydatków budżetu miasta Łomża na prowadzenie szkół tego samego typu i rodzaju przytoczenia wymaga fragment uzasadnienia wyroku WSA w Szczecinie z dnia 17 czerwca 2015 r.: *ustalone w budżecie wydatki bieżące są wydatkami planowanymi i to one (a nie np. późniejsze wydatki rzeczywiście poniesione) są podstawą ustalenia/obliczenia dotacji, co wynika wprost z treści normy z art. 90 ust. 3 u.s.o. w zw. z art. 90 ust. 4 u.s.o. Przyjęcie takiego założenia natomiast implikuje stwierdzenie, że jedynie zmiana w budżecie w zakresie wydatków bieżących skutkować może zmianą wysokości dotacji.* Z opisanego w wystąpieniu pokontrolnym stanu faktycznego wynika natomiast, że podstawą ustalenia dotacji na 2014 r. była informacja Zastępcy Prezydenta Miasta Łomża „o wysokości środków finansowych planowanych na 2014 r.” datowana na dzień 27 listopada 2013 r., a więc musiała być ona oparta na projekcie budżetu na 2014 r. (budżet miasta został uchwalony 30 grudnia 2013 r.). Nie były to więc kwoty ustalone w budżecie miasta Łomża, jak nakazuje art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, a w projekcie budżetu miasta Łomża. Wskazania wymaga też, że zgodnie z przepisami art. 211 ust. 1-4 ustawy o finansach publicznych oraz art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty budżet j.s.t., jak i ustalana dotacja ma charakter roczny. Jej wysokość musi być zatem związana z rzeczywistymi planowanymi wielkościami budżetowymi określającymi poziom wydatków na cele uwzględniane przy ustalaniu dotacji.

Istotne dla sprawy jest również, że Starosta Powiatu Zambrowskiego złożył zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego nr 9, nie kwestionując jednocześnie wniosku nr 8 o treści *Prawidłowe, w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty i zasad określonych uchwałą Rady Powiatu, ustalenie dotacji dla dotowanych szkół, mając na uwadze tezy zawarte w części opisowej wystąpienia dotyczące obowiązku uzyskania informacji o ostatecznej kwocie wydatków planowanych w danym roku przez miasto Łomża na finansowanie szkół tego samego typu i rodzaju, stanowiącej podstawę ustalenia ostatecznej wysokości dotacji na dany rok.* Należy bowiem podkreślić, że wnioski nr 8 i 9 wynikają z tej samej podstawy, tj. art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, przy czym wniosek nr 8 dotyczy przestrzegania zasad ustalania dotacji w przyszłości, a wniosek nr 9 wyeliminowania stanu sprzecznego z prawem za 2014 r.

Z przedstawionych względów, Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.

Przewodniczący Kolegium



Stanisław Srocki



Otrzymuje:
Starosta Powiatu
Zambrowskiego