



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 14 lutego 2017 r.

Poz. 710

### UCHWAŁA NR 0102-581/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 16 grudnia 2016 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XX.195.2016 Rady Powiatu Ełckiego z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

#### **uchwała, co następuje**

stwierdza się nieważność uchwały Nr XX.195.2016 Rady Powiatu Ełckiego z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

#### **Uzasadnienie**

Rada Powiatu Ełckiego w dniu 30 listopada 2016 r. podjęła uchwałę Nr XX.195.2016 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania. W dniu 09 grudnia 2016 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 14 grudnia 2016 r. zawiadomiono Powiat Ełcki, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 16 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Powiatu Ełckiego nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie, o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 16 grudnia, 2016 r. stwierdziło, co następuje: Rada Powiatu Ełckiego podejmując przedmiotową uchwałę oparła ją o przepisy art. 12 pkt 11, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.), art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 oraz w związku z art. 80 ust. 5d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.). Jednak w treści uchwały § 1, § 2 Rada Powiatu Ełckiego przyjęła rozwiązania wynikające z ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r.

o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 1010). Wyżej wymieniona zmiana ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. W § 13 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Ełckiego postanowiła, że Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r. W pierwszej kolejności wskazać należy, że kwestionowana uchwała została uchwalona na podstawie przepisu ogłoszonego, lecz jeszcze nieobowiązującego. Sam fakt wydania uchwały na podstawie przepisu, który nie wszedł w życie nie świadczy o wadliwości takiego aktu prawnego. Zgodnie, bowiem z art. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2016 r., poz. 296 z późn. zm.): "akty normatywne wydawane na podstawie ustaw można ogłaszać w okresie od dnia ogłoszenia danej ustawy, a przed dniem jej wejścia w życie; akt taki nie może wejść w życie wcześniej niż ustawa". Tymczasem w § 13 badanej uchwały Rada Powiatu Ełckiego postanowiła, że uchwała ta wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r. Kolegium Izby stwierdza, że zapis § 13 badanej uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, gdyż zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie tej uchwały. Pierwszy termin wskazuje, że uchwała znajdzie zastosowanie do zdarzeń powstałych po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, podczas gdy drugi termin powoduje, iż uchwała będzie wywoływać skutki prawne od dnia 1 stycznia 2017 r. Uchwałę ogłoszono w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 grudnia 2016 r., poz. 4837. Oznacza to, że wejdzie ona w życie w dniu 17 grudnia, 2016 r., a więc w okresie *vacatio legis* (czyli między publikacją a wejściem w życie). Takie określenie terminu wejścia uchwały w życie sprzeciwia się jednoznaczniemu brzmieniu zacytowanego wyżej art. 7 *in fine* ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z ww. przepisu wynika, że najwcześniejszym terminem wejścia w życie ocenianej uchwały mógł być dzień wejścia w życie ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz., 1010 z późn. zm.). Zdaniem Kolegium Izby wspomnieć należy, że niedopuszczalne byłoby wyeliminowanie z obrotu prawnego samego tylko § 13 przedmiotowej uchwały. Spowodowałoby to, bowiem sytuację, w której żaden przepis prawa nie określałby terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały. W niniejszej sytuacji należało stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały w całości. Godzi się tutaj wspomnieć, że badana uchwała zawiera inne zapisy niezgodne z obowiązującym prawem. Zgodnie z art. 80 ust. 2-3b i art. 90 ust. 1a- 1c, 2-3b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 z późn. zm.) prowadzone przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego i osoby fizyczne publiczne i niepubliczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5 tej ustawy, a także publiczne i niepubliczne poradnie psychologiczno-pedagogiczne, które zgodnie z art. 71b ust. 2a tej ustawy prowadzą wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, otrzymują dotację z budżetu odpowiednio gminy lub powiatu w wysokościach określonych w wymienionych przepisach pod warunkiem, że osoba prowadząca przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę, ośrodek lub poradnię przedstawi organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie dzieci, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencję do ustalenia trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i placówek, o których mowa w art. 80 ust. 2-3b i 90 ust. 1a-1c, 2-3b ustawy o systemie oświaty oraz do ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz ustalania terminu i sposobu jej rozliczenia. W § 6 ust. 2 pkt 1 lit. f badanej uchwały Rada Powiatu Ełckiego postanowiła, że kontrola prawidłowości pobrania dotacji obejmuje prawidłowość danych wykazywanych we wniosku o udzielenie dotacji, w miesięcznej informacji o liczbie uczniów i rozliczeniach dotacji na podstawie innych dokumentów dotyczących prawidłowości pobrania dotacji, w tym zawierających dane osobowych uczniów i wychowanków. W § 6 ust. 2 pkt 2 lit. e badanej uchwały Rada Powiatu Ełckiego zawarła zapis, że kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem nastąpi na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej obejmującej inne dokumenty świadczące o rodzajach i zakresie wykonywanych zadań dotowanej jednostki oświatowej. Kolegium Izby stwierdza, że użycie niedookreślonego zwrotu „inne dokumenty”, które mają służyć do stwierdzenia prawidłowości pobrania i wykorzystania przez jednostkę oświatową dotacji powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo, jakich dokumentów ma dotyczyć kontrola prawidłowości danych wykazywanych we wniosku o dotację oraz kontrola prawidłowości wykorzystania tych dotacji. Tym samym Rada Powiatu Ełckiego nie dookreślając zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 7 ust. 6 badanej uchwały Rada

Powiatu Ełckiego zawarła zapis, iż kontrolujący mają prawo wglądu do dokumentacji oraz do dokonywania z niej odpisów, a kserokopie powinny być „poświadczone za zgodność z oryginałem przez osoby reprezentujące kontrolowane jednostki oświatowe”. W ocenie Kolegium Izby, na mocy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, radzie powiatu przyznana została kompetencja do ustalania trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji. Rada Powiatu Ełckiego w § 7 ust. 6 badanej uchwały nałożyła natomiast na kontrolowane jednostki obowiązek poświadczania sporządzanych kopii dokumentów „za zgodność z oryginałem”, co wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt: II GSK 388/14). Zdaniem Kolegium Izby stanowione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej i tylko w granicach przyznanых temu organowi upoważnień. Dlatego też Kolegium Izby stwierdza, że zapisy § 7 ust. 6 badanej uchwały przekraczają zakres ustawowego upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, tj. do określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji oraz ustalania terminów i sposobu rozliczenia dotacji. W upoważnieniu tym nie mieści się normowanie spraw związanych z zobowiązaniem podmiotu kontrolowanego do potwierdzania sporządzonych kopii dokumentów za zgodne z oryginałem. Tym samym Rada Powiatu Ełckiego naruszyła powołane wyżej przepisy art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienia prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także procedury podejmowania uchwał (np. Wyrok NSA z dnia 06.05.2016 r. r. sygn. II FSK 3219/15). W tym stanie rzeczy Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.*

*Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

**Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej  
w Olsztynie**

**Iwona Bendorf-Bundorf**