



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 14 lutego 2017 r.

Poz. 725

UCHWAŁA NR 0102-601/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 22 grudnia 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr ORN.0007.83.2016 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych oraz trybu i zakresu 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 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. 2016, poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2016 poz. 446 z późn. zm.)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność § 5 ust. 3 i 4, § 7 ust.1 pkt 1 lit. a i pkt 2, § 9 ust.1, § 10 ust.2 pkt 1 lit. b, c, d, f i pkt 2 lit. b, c, e, § 11 ust. 7 oraz § 13 ust. 4 uchwały Nr ORN.0007.83.2016 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Olecku w dniu 25 listopada 2016 r. podjęła uchwałę Nr ORN.0007.83.2016 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania. W dniu 2 grudnia 2016 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 5 grudnia 2016 r. zawiadomiono Miasto Olecko, iż uchwała 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 Miasta Olecko 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 posiedzeniach w dniach 12, 16 i 22 grudnia 2016 r. stwierdziło, co następuje: Podstawę prawną podjętej uchwały stanowi art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. 2016, poz. 406 z późn. zm.) oraz art. 80 ust. 4, art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty (t. j. Dz. U. 2016, poz. 1943 z późn. zm.). 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. Uchwała Rady Miejskiej ustalająca tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, podejmowana na podstawie art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 1 i 4 ustawy o systemie oświaty, jest aktem prawa miejscowego, co wynika wprost z delegacji ustawowej. Jej postanowienia o charakterze generalnym i abstrakcyjnym są adresowane do osób trzecich pozostających na zewnątrz samorządu terytorialnego, określając uprawnienia i obowiązki tych osób. Rada gminy jest uprawniona do regulowania w podejmowanych uchwałach materii, która została jej przekazana w drodze stosownych upoważnień ustawowych. W § 5 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że za miesiąc lipiec i sierpień dotacje są przekazywane na podstawie informacji, o której mowa w ust. 2, wskazujących rzeczywistą liczbę uczniów w tych miesiącach, z uwzględnieniem uczniów, którzy zostali skreśleni. Kolegium Izby stwierdza, że nadanie przez Radę Miejską takiej treści wyżej wymienionemu zapisowi przedmiotowej uchwały, nie znajduje podstawy w przywołanym art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Rada Miejska, nie posiada kompetencji do regulowania sposobu przekazywania dotacji za miesiąc lipiec i sierpień w sposób odmienny niż wynika to z wyżej wymienionych przepisów. W § 5 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że osoby prowadzące przedszkole, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny, w przypadku uczniów spoza gminy o różnym adresie zameldowania i zamieszkania, składają oświadczenie rodziców uczniów o adresie faktycznego zamieszkania z zamiarem stałego pobytu, zgodnie z załącznikiem nr 3 do uchwały. Kolegium Izby stwierdza, że nadanie przez Radę Miejską takiej treści wyżej wymienionemu zapisowi przedmiotowej uchwały, nie znajduje podstawy w przywołanym art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Rada Miejska, nie posiada kompetencji do regulowania spraw związanych ze składaniem przez rodziców uczniów dodatkowych dokumentów /oświadczeń/. W § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że kwota dotacji udzielanej w roku budżetowym dla jednostki podlega rozliczeniu poprzez przedstawienie przez osobę prowadzącą jednostkę, informacji o faktycznej ilości uczniów w każdym miesiącu roku budżetowego – według załącznika nr 2. Kolegium Izby stwierdza, że nadanie przez Radę Miejską takiej treści wyżej wymienionemu zapisowi przedmiotowej uchwały, nie znajduje podstawy w przywołanym art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Rada Miejska, nie posiada kompetencji do regulowania spraw związanych z żądaniem powtórnego składania po zakończeniu roku, przez osobę prowadzącą jednostkę, miesięcznej informacji o faktycznej ilości uczniów w każdym miesiącu roku budżetowego – według załącznika nr 2. Informacja taka, jest przekazywana, co miesiąc zgodnie z zapisami § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały. Takie żądanie stanowi dodatkowe, zbędne i niemające uzasadnienia w podstawie prawnej, obciążanie obowiązkami podmiotów prowadzących jednostkę oświatową. W § 7 ust. 1 pkt 2 badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że kwota dotacji udzielanej w roku budżetowym dla jednostki podlega rozliczeniu poprzez: ostateczne ustalenie dotacji należnej na rzecz jednostki w roku budżetowym. Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska dokonując takich postanowień w przedmiotowej uchwale, przekroczyła kompetencje przyznane jej na podstawie art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Rada Miejska, nie posiada kompetencji do regulowania sposobu ostatecznego ustalenia dotacji należnej na rzecz jednostki w roku budżetowym, gdyż należy to do obowiązków organu wykonawczego. W § 9 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że rozliczenie dotacji rocznej nie pozbawia Burmistrza możliwości dochodzenia zwrotu dotacji i odsetek liczonych jak od zaległości podatkowej, na zasadach i w trybie przewidzianym w odrębnych przepisach. Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska dokonując takich postanowień w badanej uchwale, przekroczyła zakres upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu przepisem art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Rada Miejska, nie posiada kompetencji do regulowania sposobu dochodzenia zwrotu dotacji, gdyż materia ta została w sposób wyczerpujący uregulowana w art. 251 i 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /Dz. U. 2016, poz. 1870 z późn. zm./. W § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, c, d, f badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że prawidłowość danych wykazywanych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji o liczbie uczniów i w rozliczeniach dotacji – na podstawie: ilości dowodów wpłat czesnego, dokumentów zwalniających z opłaty czesnego, umów o nauczanie i wychowanie uczniów, innych dokumentów dotyczących prawidłowości pobrania dotacji, w tym zawierających dane osobowe uczniów. Kolegium Izby stwierdza, że objęcie kontrolą umów o nauczanie, wychowanie uczniów i wychowanków zawieranych z rodzicami, ilości dowodów wpłat czesnego, dokumentów zwalniających z opłat czesnego, wykracza poza kategorie dokumentacji wymienionej w przepisie art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty. Tym samym Rada Miejska, dokonując takich regulacji w przedmiotowej uchwale, przekroczyła swoje kompetencje, które upoważniają jedynie do ustalania kontroli wykorzystania dotacji na wydatki określone

w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty. Kolegium Izby stwierdza, że użycie niedookreślonego zwrotu „innych dokumentów”, które mają służyć do stwierdzenia prawidłowości pobrania i wykorzystania przez jednostkę oświatową dotacji powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo, jakich dokumentów ma dotyczyć kontrola związana z pobraniem i rozliczeniem dotacji. Tym samym Rada Miejska nie określając zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 10 ust. 2 pkt 2 lit. b, c, e badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że kontrola, o której mowa w ust. 1, obejmuje prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 80 ust. 3d i 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty – na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej i organizacyjnej, obejmującej między innymi: wyciągi z dotacyjnego rachunku bankowego, regulaminy dotyczące wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanej jednostce, inne dokumenty świadczące o rodzajach i zakresie wykonanych zadań dotowanej jednostki oświatowej realizację, których sfinansowano z dotacji gminy. Kolegium Izby stwierdza, że żaden przepis prawa nie zobowiązuje do prowadzenia „dotacyjnego rachunku bankowego” przez dotowaną jednostkę oświatową. Przepis art. 90 ust. 4e ustawy o systemie oświaty stanowi jedynie o tym, że dotacje są przekazywane na rachunek bankowy. Objęcie kontrolą regulaminów dotyczących wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanej jednostce, wykracza również poza zakres spraw do regulacji do których Rada Miejska posiada kompetencje. Kolegium Izby stwierdza, że użycie niedookreślonego zwrotu „inne dokumenty”, świadczące o rodzajach i zakresie wykonanych zadań dotowanej jednostki oświatowej, realizację których sfinansowano z dotacji gminy, które mają służyć do stwierdzenia prawidłowości wykorzystania przez jednostkę oświatową dotacji powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo, jakich dokumentów ma dotyczyć kontrola prawidłowości wykorzystania tej dotacji. Tym samym Rada Miejska 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 § 11 ust. 7 badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że w razie potrzeby kontrolujący mogą występować do organu prowadzącego kontrolowaną jednostkę lub do jej dyrektora o udzielenie wyjaśnień, sporządzanie obliczeń i zestawień w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji. Kolegium Izby stwierdza, że nadanie przez Radę Miejską takiej treści wyżej wymienionemu zapisowi przedmiotowej uchwały, wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Takie żądanie stanowiłoby dodatkowe, zbędne i niemające uzasadnienia w podstawie prawnej, obciążanie obowiązkami podmiotów prowadzących jednostkę, 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). W § 13 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska uchwaliła, że w przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji przysługującej kontrolowanej jednostce Burmistrz w terminie 30 dni od dnia podpisania protokołu lub wpływu wyjaśnień, o których mowa w ust. 3, kieruje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji. Kolegium Izby stwierdza, że nadanie przez Radę Miejską takiej treści wyżej wymienionemu zapisowi przedmiotowej uchwały, wykracza poza zakres upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Rada Miejska, nie posiada kompetencji do regulowania dochodzenia zwrotu dotacji, gdyż reguluje to ustawa o finansach publicznych. 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