



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 23 lutego 2017 r.

Poz. 914

### UCHWAŁA NR 0102-6/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 11 stycznia 2017 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXXI/481/16 Rady Miasta Olsztyna z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych jednostkom oświatowym, prowadzonym na terenie Miasta Olsztyna przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego 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. 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 § 9 ust. 15 pkt 3 uchwały Nr XXXI/481/16 Rady Miasta Olsztyna z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych jednostkom oświatowym, prowadzonym na terenie Miasta Olsztyna przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miasta Olsztyna w dniu 21 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXXI/481/16 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych jednostkom oświatowym, prowadzonym na terenie Miasta Olsztyna przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania. W dniu 28 grudnia 2016 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 03 stycznia 2017 r. zawiadomiono Miasto Olsztyn, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 11 stycznia 2017 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. Przedstawiciele Miasta Olsztyna: radca prawny J. Zięty oraz dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miejskiego w Olsztynie M. Badura, uczestniczyli w posiedzeniu Kolegium Izby. Zarówno radca prawny, jak i dyrektor Wydziału stwierdzili, że zapis z poprzedniej uchwały został powtórzony celowo. Miasto Olsztyn nie do końca zgadza się z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, wydanym w odniesieniu do poprzedniej uchwały. Dlatego też konsekwentnie i w tej sprawie będzie składało skargę kasacyjną. Dlatego też konsekwentnie zamieszcza sporne zapisy w tego typu uchwałach. 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 11 stycznia, 2017 r. stwierdziło, co następuje: 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 ze zm.) prowadzone przez osoby fizyczne lub prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego publiczne i niepubliczne przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły podstawowe oraz ośrodki, o których mowa w art. 2 pkt 5 - 7 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 § 9 ust. 15 pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Olsztyna postanowiła, że „W ramach kontroli dotowana jednostka obowiązana jest do: 3) sporządzania kopii potwierdzonych za zgodność z oryginałem, odpisów i wyciągów z dokumentów, jak również informacji, zestawień i obliczeń opartych na dokumentach”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 września 2014 r., (sygn. akt II GSK 388/14) oraz w wyroku z dnia 11 czerwca 2015 r. (sygn. akt II GSK 953/14), stwierdził, iż takie zapisy wykraczają poza regulację ustawową określoną w art. 80 ust. 3f oraz art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty. Z treści tych artykułów wynika, że osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e wymienionych artykułów, mają prawo wstępu do szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, a w przypadku szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a art. 90 ustawy o systemie oświaty – dodatkowo wglądu do list obecności, o których mowa w ust. 3 art. 90, oraz ich weryfikacji. W przepisie tym nie ma mowy o obowiązku sporządzania przez kontrolowanego w toku kontroli na żądanie kontrolującego kopii dokumentów objętych kontrolą i poświadczenia ich za zgodność z oryginałem czy też żądania sporządzania zestawień i obliczeń opartych na dokumentach. Również w wyroku z dnia 19 marca 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę kasacyjną (sygn. akt: II GSK 1882/14) stwierdził, iż „Niewątpliwie w ramach upoważnienia ustawowego mieści się obowiązek udzielania wyjaśnień i informacji, ponieważ są to obowiązki umożliwiające prawidłowe przeprowadzenie kontroli. Nie mieści się natomiast w tym zakresie obowiązek sporządzania odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień lub obliczeń opartych na dokumentach. Ustawodawca upoważnił kontrolujących do wglądu do dokumentacji, nie upoważnił do żądania opracowywania dokumentacji poprzez dokonywanie zestawień, obliczeń, wyciągów czy odpisów. Prawidłowe przeprowadzenie kontroli jest możliwe również w przypadku, gdy kontrolujący we własnym zakresie dokonują obliczeń czy zestawień. Brak, przeto podstaw do ustanowienia w akcie prawa miejscowego obowiązku wykraczającego poza – warunkujący prawidłowość kontroli – zakres współdziałania”. Kolegium Izby w pełni podziela przedstawione stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego i stwierdza, że zapis § 9 ust. 15 pkt 3 badanej uchwały nakłada na kontrolowanego dodatkowe, nieprzewidziane w ustawie obowiązki, które wymagają od kontrolowanego dodatkowych kosztów i dodatkowej pracy. Osoby kontrolujące mają pełny wgląd w całą dokumentację i nic nie stoi na przeszkodzie, aby takie odpisy czy też zestawienia mogły sporządzać same, we współpracy z jednostką kontrolowaną. Ponadto tego typu czynności wykraczają też poza system sprawowania kontroli. W ocenie Kolegium Izby Rada Miasta Olsztyna wykroczyła poza zakres upoważnienia wynikający z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Z przepisów tych wynikają kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu i zakresu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-1c i 2a-3b, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, przy uwzględnieniu w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji. W wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie z dnia 1 stycznia 2013 r. (sygn. akt I SA/Ol 468/13), stwierdził, iż „w ramach tak przewidzianej delegacji rada mogła uregulować jedynie tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania z uwzględnieniem szczegółowych kwestii wskazanych w cytowanych przepisach. Użycie w tych przepisach słowa „tryb” w odniesieniu do ustalenia, rozliczania i kontroli

prawidłowości wykorzystania dotacji, wyraźnie wskazuje na ograniczenie upoważnienia ustawowego do ustalenia wyłącznie proceduralnych kwestii. W orzecznictwie sądów administracyjnych w różnych stanach faktycznych wskazano, że sformułowanie „tryb udzielania ma znaczenia bardziej techniczne, odnosząc m. in. do wymagań formalnych, które powinny spełniać podmioty ubiegające się o dotację, formy (wzoru) wniosku, adresata wniosku, trybu i terminu jego załatwienia, terminów przekazywania dotacji. Natomiast pojęcie „rozliczenie dotacji” odnosi się do czynności z zakresu księgowości i rachunkowości, mających charakter materialno-techniczny. „Tryb rozliczania”, to zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczania dotacji, a także zwrotu niewykorzystanej dotacji”. Identyczne stanowisko Kolegium Izby zajęło w swojej uchwale Nr 0102-313/16 z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXIII/326/16 Rady Miasta Olsztyna z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom i placówkom, prowadzonym na terenie Miasta Olsztyna przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub minister oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania oraz w uchwale Nr 0102-395/16 z dnia 02 września 2016 r. w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Gminy Olsztyn na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wyrażone w uchwale Nr 0102-313/16 z dnia 30 czerwca 2016 roku w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXIII/326/16 Rady Miasta Olsztyna z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom i placówkom, prowadzonym na terenie Miasta Olsztyna przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego lub minister oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. W wyniku złożonej skargi przez Gminę Olsztyn na ww. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 listopada 2016 r. (sygn. akt: I SA/Ol 712/16 - nieprawomocny) oddalił skargę Gminy Olsztyn i podzielił stanowisko Kolegium Izby, iż „zakwestionowany zapis nakłada na kontrolowanego dodatkowe, nieprzewidziane w ustawie obowiązki. Żądanie sporządzania odpisów i poświadczenia ich za zgodność z oryginałem wykracza poza ww. regulację ustawową zawartą w art. 90 ust. 3f u.o.s.o.”. Zdaniem Kolegium Izby przepis ustanawiający upoważnienie dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, w drodze wykładni celowościowej. Podobne stanowisko w przedmiotowej sprawie wyrażone zostało również przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w uchwale z dnia 17 lipca 2013r. - znak sprawy: nr K.I-43-140/46/13. Uchwała powinna być zgodna z regulacjami ustawowymi, a stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz przede wszystkim w granicach upoważnień ustawowych. Reasumując Kolegium Izby stwierdza, iż Rada Miasta Olsztyna w kwestionowanej części uchwały w § 9 ust. 15 pkt 3 przekroczyła swoje kompetencje, regulując sprawy wykraczające poza te, które wynikają z przepisu art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Dlatego też Kolegium Izby stwierdza nieważność § 9 ust. 15 pkt 3 badanej uchwały Rady Miasta Olsztyna. Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Mając powyższe na uwadze 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**