



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 23 lutego 2017 r.

Poz. 917

UCHWAŁA NR 0102-10/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 11 stycznia 2017 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXVIII/159/16 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Iłowo-Osada oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

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 § 7 ust. 2, § 8 ust. 5 oraz § 10 ust. 1 uchwały Nr XXVIII/159/16 Rady Gminy Iłowo-Osada z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Iłowo-Osada oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Uzasadnienie

Rada Gminy Iłowo-Osada na sesji w dniu 9 grudnia 2016 r. podjęła Uchwałę Nr XXVIII/159/16 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Iłowo-Osada oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. W dniu 27 grudnia 2016 r. uchwałę tę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 03 stycznia 2017 r. zawiadomiono Gminę Iłowo-Osada, że uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie – zwane dalej Kolegium - w dniu 11 stycznia 2017 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. 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. W ocenie Kolegium Izby badana uchwała zawiera zapisy niezgodne z ustawą o systemie oświaty w wersji obowiązującej od dnia 1 stycznia 2017 r. 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 ich 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 § 7 ust. 2 pkt 1 badanej uchwały Rada Gminy Iłowo-Osada postanowiła, że „kontrola o której mowa w ust. 1 obejmuje: zgodność danych wykazywanych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji o faktycznej liczbie uczniów oraz w rozliczeniu dotacji – na podstawie m. in., dokumentacji przebiegu nauczania, ilości dowodów wpłat czesnego, dokumentów zwalniających z opłaty czesnego, umów o nauczanie i wychowanie uczniów oraz wychowanków, opinii o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego albo indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz innych dokumentów dotyczących prawidłowości pobrania dotacji, w tym zawierających dane osobowe uczniów i wychowanków”. 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 „innych” dokumentów ma dotyczyć kontrola prawidłowości danych wykazywanych we wniosku o dotację oraz kontrola prawidłowości wykorzystania tych dotacji. Tym samym Rada Gminy Iłowo-Osada nie dookreślając zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Kolegium Izby stwierdza, że, wykazywanie przez jednostkę kontrolowaną ilości dowodów wpłat czesnego, dokumentów zwalniających z tej opłaty nie mieści się w żadnej z kategorii dokumentacji wymienionej w przepisie art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty. Potwierdzeniem stanowiska Kolegium Izby jest fakt, że ustawodawca jako odrębny rodzaj dokumentacji (niż organizacyjna, finansowa, czy przebiegu nauczania) potraktował nawet listy obecności. Natomiast rzeczywistą liczbę uczniów i ich dane osobowe można ustalić w oparciu o inne źródła. W § 7 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy Iłowo-Osada postanowiła, że „prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 80 ust. 3 d i 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty – na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej i organizacyjnej, obejmującej: wyciągi z dotacyjnego rachunku bankowego, regulaminy dotyczące wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanej jednostce, dowody źródłowe (faktury, rachunki, listy wypłat wynagrodzeń) – świadczących o rodzajach dokonanych wydatków, inne dokumenty świadczące o rodzajach i zakresie wykonanych zadań dotowanego podmiotu oświatowego, realizację których sfinansowano z dotacji Gminy Iłowo-Osada”. Kolegium Izby stwierdza, że użycie niedookreślonego zwrotu „inne dokumenty”, które mają służyć do stwierdzenia prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty – w rzeczywistości oznacza nie wiadomo jakich dokumentów ma dotyczyć kontrola prawidłowości danych wykazywanych we wniosku o dotację oraz kontrola prawidłowości wykorzystania tych dotacji. Tym samym Rada Gminy Iłowo-Osada nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Na mocy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, radzie gminy przyznana została kompetencja do ustalania trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji. 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 szkoły lub zespołu szkół. Zdaniem Kolegium Izby Rada Gminy Iłowo-Osada ustalając w § 7 ust. 2 pkt 2 że prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 80 ust. 3 d i 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty – na podstawie regulaminu dotyczącego wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanej jednostce przekroczyła swoje kompetencje, gdyż posiada uprawnienia jedynie do kontroli wykorzystania dotacji na wydatki określone w art. 90 ust. 3d ww. ustawy, w tym: na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę. Organ dotujący w tym przypadku Gmina Iłowo-Osada nie posiada kompetencji do dokonywania kontroli zgodności ponoszonych wydatków na wynagrodzenia z regulaminem wynagradzania osób zatrudnionych w dotowanej jednostce. W § 8 ust. 5 badanej uchwały Rada Gminy Iłowo-Osada zawarła zapis, że „w ramach dokumentacji okazywanej przez placówkę, osoby kontrolujące mają prawo żądać stosownych odpisów, kopii lub wyciągów z dokumentów

poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz żądać odpowiedzi i wyjaśnień pisemnych.” Wykracza to 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). Stanowione przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej i tylko w granicach przyznanym temu organowi upoważnień. Mając na względzie powyższe Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia § 8 ust. 5 uchwały wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, wynikający z 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 ustawowym nie mieści się normowanie spraw związanych z zobowiązaniem podmiotu kontrolowanego do potwierdzania sporządzonych odpisów, kopii lub wyciągów z dokumentów za zgodność z oryginałem. Tym samym Rada Gminy Iłowo-Osada naruszyła powołane wyżej przepisy art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Iłowo-Osada zawarła zapis, że „W przypadku stwierdzenia, w trakcie kontroli, nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji, przysługującej kontrolowanej jednostce, Wójt Gminy Iłowo-Osada w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu lub wpływu wyjaśnień, o których mowa w § 9 ust. 4, kieruje do kontrolowanego podmiotu wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji.” Zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy Iłowo-Osada nie posiada kompetencji do określania przypadków oraz zasad zwrotu przekazanej dotacji. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, daje upoważnienie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich 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 termin i sposób rozliczenia dotacji. Zasady zwrotu dotacji określa art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ustawy o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) zgodnie z, którym dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2. 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). Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, 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