



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 23 lutego 2017 r.

Poz. 931

### UCHWAŁA NR 0102-73/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 10 lutego 2017 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXV/184/2016 Rady Powiatu w Ostródzie z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 poz. 814 ze zm.)

#### **uchwała, co następuje**

Stwierdza się nieważność § 2 ust. 6, § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b, c, d, f, § 6 ust. 2 pkt 2 lit. b, c, d, e oraz § 10 ust. 1 uchwały Nr XXV/184/2016 Rady Powiatu w Ostródzie z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. §2Jednocześnie wskazuje się, że uchwała Nr XXV/184/2016 Rady Powiatu w Ostródzie z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, została podjęta z naruszeniem prawa poprzez to, że w § 13 przedmiotowej uchwały zawarto dwie wzajemnie wykluczające się normy prawne.

#### **Uzasadnienie**

Rada Powiatu w Ostródzie na sesji w dniu 30 grudnia 2016 r. podjęła Uchwałę Nr XXV/184/2016 w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. W dniu 11 stycznia 2017 r. uchwałę tę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 19 stycznia 2017 r. zawiadomiono Powiat Ostródzki, że uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie – zwane dalej Kolegium - w dniu 27 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. Przedstawiciel Powiatu w Ostródzie nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium. 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 Regionalnej Izby Obrachunkowej badało przedmiotową uchwałę na posiedzeniach w dniach 27 stycznia 2017 r., oraz 31 stycznia 2017 r. 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 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 § 2 ust 6 badanej uchwały Rada Powiatu w Ostródzie zawarła następujące unormowania : niepubliczne placówki, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7 ustawy o systemie oświaty otrzymują na każdego wychowanka dotację z budżetu powiatu Ostródzkiego w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla placówek danego rodzaju, ogłaszanej w Biuletynie Informacji Publicznej Powiatu Ostródzkiego, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego wychowanka w części oświatowej subwencji ogólnej dla Powiatu Ostródzkiego. Na podstawie art. 90 ust. 3a niepubliczne placówki, o których mowa w art. 2 pkt 5 i 7, otrzymują na każdego wychowanka dotację z budżetu powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego wychowanka w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną placówkę poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie wychowanków nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Zdaniem Kolegium Izby Rada Powiatu w Ostródzie nie posiadając do tego kompetencji zawarła w treści § 2 ust. 6 uchwały unormowanie niezgodne z art. 90 ust. 3a ustawy o systemie oświaty, przez co w sposób istotny naruszyła ten przepis. W § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b, c, d i f badanej uchwały Rada Powiatu w Ostródzie postanowiła, że kontrola może obejmować: „prawidłowość danych wykazywanych w miesięcznej informacji o liczbie uczniów i w rozliczeniach dotacji na podstawie: ilości dowodów wpłat czesnego, dokumentów zwalniających z tej opłaty, umów o nauczanie i wychowanie uczniów i wychowanków oraz innych dokumentów dotyczących prawidłowości pobrania dotacji, w tym zawierających dane osobowe uczniów”. 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 Powiatu w Ostródzie 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 § 6 ust. 2 pkt 2 lit. b, c, d, e, badanej uchwały, Rada Powiatu w Ostródzie postanowiła, że „prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 80 ust. 3d i art. 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 oraz inne dokumenty świadczące o rodzajach i zakresie wykonanych zadań dotowanej szkoły, realizację których sfinansowano z dotacji Powiatu Ostródzkiego”. 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, iż nie wiadomo jakich dokumentów ma dotyczyć kontrola prawidłowości danych wykazywanych we wniosku o dotację oraz kontrola prawidłowości wykorzystania tych dotacji. Tym samym Rada Powiatu w Ostródzie 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 powiatu 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 Powiatu w Ostródzie ustalając w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. c i d przedmiotowej uchwały, że prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty określana jest na podstawie regulaminu dotyczącego wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanej jednostce oraz dowodów źródłowych ( faktur, rachunków, listy wypłat wynagrodzeń)- świadczących o rodzajach dokonanych wydatków- 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 Powiat w Ostródzie nie posiada kompetencji do dokonywania kontroli zgodności ponoszonych wydatków na wynagrodzenia z regulaminem wynagradzania osób zatrudnionych w dotowanej jednostce i dowodami źródłowymi świadczącymi o rodzajach dokonanych wydatków. W § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu w Ostródzie zawarła zapis, że „W przypadku stwierdzenia, w trakcie kontroli, nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji, przysługującej kontrolowanej jednostce, Starosta w terminie 21 dni od dnia podpisania protokołu albo od dnia wpływu wyjaśnień lub zastrzeżeń, o których mowa w § 9 ust. 3, kieruje do kontrolowanego podmiotu wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji.” Rada Powiatu w Ostródzkiego 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 ustalania 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. ( 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. W § 13 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu w Ostródzie postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2017 r. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 296 ze zm.) ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 4 ust. 1 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Kolegium stwierdza, że Rada Powiatu w Ostródzie podjęła badaną uchwałę w dniu 30 grudnia 2016 r. a uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 3 stycznia 2017 r. pod pozycją 70. Rada Powiatu w Ostródzie zawierając powyższe unormowania w treści § 13 uchwały naruszyła przepis art. 4 ust. 1 ustawy ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wprowadzając sprzeczne ze sobą terminy wejścia w życie przedmiotowej uchwały, gdyż w tym przypadku uchwała po opublikowaniu jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 3 stycznia 2017 r. weszła w życie po upływie 14 dni od jej opublikowania z mocą obowiązującą to jest 17 stycznia 2017 r. Wprawdzie konstrukcja tego przepisu jest formalnie zgodna z zasadami techniki prawodawczej (§ 51 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz. U. Nr 100, poz. 908), to jednak takie redagowanie przepisów zostało krytycznie ocenione, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej oraz nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Sąd Najwyższy, w Uchwale z dnia 24 maja 1996 r. ( sygn.. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego. 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**