



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 marca 2017 r.

Poz. 1148

UCHWAŁA NR 0102-74/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 31 stycznia 2017 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXIII/168/16 Rady Powiatu Działdowskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie powiatu działdowskiego przez inne niż Powiat Działdowski osoby prawne lub osoby fizyczne 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 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność uchwały Nr XXIII/168/16 Rady Powiatu Działdowskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie powiatu działdowskiego przez inne niż Powiat Działdowski osoby prawne lub osoby fizyczne oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Działdowskiego na sesji w dniu 28 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXIII/168/16 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie powiatu działdowskiego przez inne niż Powiat Działdowski osoby prawne lub osoby fizyczne oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania. W dniu 9 stycznia 2017 r. uchwałę tę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 25 stycznia 2017 r. zawiadomiono Powiat Działdowski, że uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej Kolegium Izby) w dniu 27 stycznia 2017 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. W posiedzeniu Kolegium Izby nie uczestniczył przedstawiciel Powiatu Działdowskiego. 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 27 stycznia oraz 31 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 (t. j. 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 z dnia 7 września 1991 r. 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 art. 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 ocenie Kolegium Izby powołane wyżej normy kompetencyjne zobowiązują organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla wszystkich 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 bez względu na to czy jednostki systemu oświaty wymienione w art. 80 ust. 2-3b i 90 ust. 1a-1c, 2-3b ustawy o systemie oświaty występują czy nie występują na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że Rada Powiatu Działdowskiego w przedmiotowej uchwale nie ustaliła trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publicznych młodzieżowych ośrodków wychowawczych, młodzieżowych ośrodków socjoterapii i specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, posiadających w swoich strukturach szkołę, a w przypadku specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych - także przedszkole lub szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny, o których mowa w art. 80 ust. 3ab ustawy o systemie oświaty. Ponadto Kolegium Izby stwierdza, iż w § 4 ust. 8 załącznika do badanej uchwały Rada Powiatu Działdowskiego postanowiła, iż „Szkoly publiczne prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe otrzymują na każdego słuchacza kursu, który zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji, dotację z budżetu powiatu w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu.” Natomiast w § 5 ust. 7 załącznika do badanej uchwały dokonano zapisu: „Szkoly niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe otrzymują na każdego słuchacza kursu, który zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji, dotację z budżetu powiatu w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu.” Stanowienie przez Radę Powiatu Działdowskiego w kwestii dotacji z budżetu powiatu dla szkół publicznych prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe, które zostały uregulowane w art. 80 ust. 8 oraz art. 90 ust. 8 ustawy o systemie oświaty, przekracza zakres kompetencji wynikający z przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty - stanowiących podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały - przyznających 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 art. 90 ust. 1a-1c, 2-3b ustawy o systemie oświaty. Kolegium Izby stwierdza, iż w § 12 ust. 2 pkt 1 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Działdowskiego postanowiła, że: „2. Zakres kontroli obejmuje: 1) prawidłowość i zgodność ze stanem faktycznym danych wykazywanych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznych informacjach o faktycznej liczbie uczniów i w rozliczeniach dotacji – na podstawie: a) dokumentacji organizacyjnej, b) dokumentacji przebiegu nauczania, c) ilości dowodów wpłat czesnego, d) dokumentów zwalniających z tej opłaty, e) umów o nauczanie i wychowanie uczniów oraz wychowanków, f) opinii o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, g) orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego albo indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, h) innych dokumentów dotyczących prawidłowości pobrania dotacji, w tym zawierających dane osobowe uczniów i wychowanków;” Kolegium Izby stwierdza że zapisy zawarte w § 12 ust. 2 pkt 1 lit c, d i e załącznika do przedmiotowej uchwały tj. wykazywanie przez jednostkę kontrolowaną ilości dowodów wpłat czesnego, dokumentów zwalniających z tej opłaty oraz umów o nauczanie i wychowanie uczniów oraz wychowanków nie mieści się w żadnej z kategorii dokumentacji wymienionej w przepisie art. 80 ust. 3f oraz 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. Rzeczywistą liczbę uczniów i ich dane osobowe można natomiast ustalić w oparciu o inne źródła. Kolegium Izby stwierdza, że użycie niedookreślonego zwrotu „innych dokumentów” zawartego w § 12 ust. 2 pkt 1 lit h ww. załącznika, 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 Działdowskiego nie dookreślając zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 12 ust. 2 pkt 2 załącznika do badanej uchwały Rada Powiatu Działdowskiego postanowiła, że: „2) prawidłowość pobrania i wykorzystania przyznanej dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d ustawy – na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej i organizacyjnej, obejmującej: a) ewidencję księgową, b) wyciągi z dotacyjnego rachunku bankowego, c) regulaminy dotyczące wynagradzania osób zatrudnionych w dotowanej jednostce, d) dowody źródłowe (faktury, rachunki, listy wypłat wynagrodzeń) – świadczące o rodzajach dokonanych wydatków, e) inne dokumenty świadczące o rodzajach i zakresie wykonanych zadań dotowanej jednostki oświatowej, realizację których sfinansowano z dotacji powiatu.” Kolegium Izby stwierdza, że żaden przepis prawa nie zobowiązuje do prowadzenia dotacyjnego rachunku bankowego przez dotowaną jednostkę oświatową. Przepisy art. 80 ust. 3c oraz art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty stanowi jedynie, że dotacje przekazywane są na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek. 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. Zdaniem Kolegium Izby Rada Powiatu Działdowskiego ustalając w § 12 ust. 2 pkt 2 lit c, iż kontrola obejmuje 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 regulaminów dotyczących wynagradzania osób zatrudnionych w dotowanej jednostce przekroczyła swoją kompetencję, gdyż posiada uprawnienia jedynie do kontroli wykorzystania dotacji na wydatki określone w art. 80 ust. 3d oraz art. 90 ust. 3d ww. ustawy, w tym: na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę. Organ dotujący w tym przypadku Powiat Działdowski, nie posiada kompetencji do dokonywania kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji obejmującej regulaminy dotyczące wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanej jednostce. 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. 80 ust. 3d i 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 Działdowskiego nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 14 ust. drugi 6, 7 i 8 badanej uchwały Rada Powiatu Działdowskiego zawarła zapis: „6. Kontrolujący mają prawo wglądu do dokumentacji, o której mowa w § 12 ust. 2 uchwały oraz do dokonywania z niej odpisów i kserokopii. Kserokopie służące jako załączniki do protokołu kontroli powinny być poświadczone za zgodność z oryginałem przez osoby reprezentujące kontrolowane jednostki oświatowe. 7. W razie potrzeby kontrolujący mogą występować do osoby prowadzącej kontrolowaną jednostkę lub do jej dyrektora o udzielanie wyjaśnień, sporządzanie obliczeń i zestawień w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji. 8. Dokumenty okazane przez kontrolowanego i sprawdzane na kontroli podlegają parafowaniu przez kontrolujących.” Zdaniem Kolegium Izby postanowienia załącznika do badanej uchwały wykraczają 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). Tworzone 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 § 14 ust. drugi 6, 7 i 8 załącznika do 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 za zgodność z oryginałem sporządzonych kserokopii służących jako załączniki do protokołu kontroli, występowaniem do organu prowadzącego kontrolowaną jednostkę lub do jej dyrektora o udzielanie wyjaśnień, sporządzanie obliczeń i zestawień w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji oraz parafowaniem przez kontrolujących dokumentów okazanych

przez kontrolowanego i sprawdzanych na kontroli. Mając na względzie powyższe, Kolegium Izby stwierdza, że Rada Powiatu Działdowskiego uchwalając powyższe zapisy badanej uchwały przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającego 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. Tym samym Rada Powiatu Działdowskiego naruszyła w sposób istotny unormowania zawarte w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Kolegium Izby stwierdza również, że w § 4 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Działdowskiego ustaliła, iż badana 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. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Uchwała Nr XXIII/168/16 Rady Powiatu Działdowskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie powiatu działdowskiego przez inne niż Powiat Działdowski osoby prawne lub osoby fizyczne oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania jest aktem normatywnym zawierającym normy generalne i abstrakcyjne, jest aktem powszechnie obowiązującym na danym obszarze, skierowanym do nieokreślonego kręgu osób, co kwalifikuje ją jako akt prawa miejscowego. 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 obowiązkiem. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3 tejże ustawy, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Przepisy art. 4 ustawy nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 ustawy). Uchwała Nr XXIII/168/16 Rady Powiatu Działdowskiego z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych oraz niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie powiatu działdowskiego przez inne niż Powiat Działdowski osoby prawne lub osoby fizyczne oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 3 stycznia 2017 r. pod pozycją 71. Badana uchwała nie może mieć zatem zastosowania od dnia 1 stycznia 2017 r., gdyż wejdzie w życie dopiero po upływie 14 dni od jej ogłoszenia. Należy przy tym zauważyć, iż nie znajduje tu zastosowania przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż nie wystąpiły szczególne okoliczności uzasadniające krótszy termin do wejścia w życie uchwały niż termin 14 dni od dnia jej ogłoszenia. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie nie znajduje więc uzasadnienia do ustalenia terminu wejścia w życie uchwały (i mocy obowiązującej) innego, niż wynikającego z przepisów art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, czyli po upływie czternastu dni od dnia jej ogłoszenia, chyba że uchwała określałaby termin dłuższy. 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