



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 marca 2017 r.

Poz. 1150

UCHWAŁA NR 0102-81/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 10 lutego 2017 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXV.271.16 Rady Miasta Elku z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji szkołom, innym formom wychowania przedszkolnego 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 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność § 2 ust. 11, 12 i 17, § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b, c, d i g, § 6 ust. 2 pkt 2 lit. b, c i e, § 7 ust. 6, 7 i 8 oraz § 10 ust. 1 uchwały Nr XXV.271.16 Rady Miasta Elku z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji szkołom, innym formom wychowania przedszkolnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Uzasadnienie

Rada Miasta Elku na sesji w dniu 20 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXV.271.16 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji szkołom, innym formom wychowania przedszkolnego 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 24 stycznia 2017 r. zawiadomiono Miasto Elk, 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 Miasta Elk. 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, 31 stycznia oraz 10 lutego 2017 r. stwierdziło co następuje: Przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.) 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 wykorzystania, 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. 11 badanej uchwały Rada Miasta Ełku zawarła postanowienie, że „Publiczne szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu miasta Ełku w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół danego typu i rodzaju, ogłaszanej w Biuletynie Informacji Publicznej miasta Ełku, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla miasta Ełku.” Kolegium Izby stwierdza, że taka treść § 2 ust. 11 badanej uchwały jest sprzeczna z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, gdyż nie normuje wysokości dotacji dla szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek nauki. W § 2 ust. 12 badanej uchwały Rada Miasta Ełku postanowiła natomiast, że „Niepubliczne szkoły o uprawnieniach szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu miasta Ełku w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla miasta Ełku.” Kolegium Izby stwierdza, że taka treść § 2 ust. 12 badanej uchwały jest sprzeczna z art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, gdyż nie normuje wysokości dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek nauki. Kolegium Izby zauważa również, że w § 2 ust. 17 badanej uchwały Rada Miasta Ełku postanowiła, iż „Niepubliczne szkoły o uprawnieniach szkół publicznych nierealizujących obowiązku szkolnego i obowiązku nauki otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji”. Zawarty w przedmiotowej uchwale zapis jest niezgodny z art. 90 ust. 3 ustawy, z którego wynika, że jednostki wymienione w tym przepisie otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia danego typu i rodzaju szkół w wysokości nie niższej niż 50% podstawowej kwoty dotacji dla szkół danego typu i rodzaju, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, z zastrzeżeniem ust. 3h i 3i. Zadaniem Rady Miasta Ełku jest więc wskazanie, iż dotacja udzielona będzie z budżetu miasta Ełku oraz dookreślenie wysokości udzielonej dotacji. Zawarcie zapisu „w wysokości nie niższej” pozostawia margines swobody co do wysokości jej przyznania przez organ wykonawczy powodując, że jednostka dotowana nie wie de facto w jakiej wysokości dotację otrzyma. Ponadto przepis art. 90 ust. 3 ustawy wskazuje, iż jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje dotację w wysokości procentowo ustalonej podstawowej kwoty dotacji dla szkół danego typu i rodzaju a nie jak uchwała Rada Miasta Ełku w wysokości ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. Ponadto Kolegium Izby stwierdza, iż w § 6 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta Ełku postanowiła, że: „2. Kontrola obejmuje: 1) prawidłowość danych wykazywanych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji o liczbie uczniów i w rozliczeniach dotacji – na podstawie: a) dokumentacji przebiegu nauczania, b) ilości dowodów wpłat czesnego, c) dokumentów zwalniających z opłaty czesnego, d) umów o nauczanie i wychowanie uczniów oraz wychowanków, e) opinii o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka, f) orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego albo indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, g) innych dokumentów dotyczących prawidłowości pobrania dotacji, w tym zawierających dane osobowe uczniów i wychowanków;” Kolegium Izby stwierdza że, 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 sta-nowiska 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”, 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 Miasta Ełku 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 § 6 ust. 2 pkt 2 badanej uchwały Rada Miasta Ełku

postanowiła, że: „2) 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: a) ewidencję księgową, b) wyciągi z dotacyjnego rachunku bankowego, c) regulaminy dotyczące wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanej jednostce, d) dowody źródłowe (faktury, rachunki, listy wypłat wynagrodzeń) – świadczących o rodzajach dokonanych wydatków, e) inne dokumenty świadczące o rodzajach i zakresie wykonanych zadań dotowanej jednostki oświatowej, realizację których sfinansowano z dotacji miasta Ełku.” 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 gminy przyznana została kompetencja do ustalania trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji. Zdaniem Kolegium Izby Rada Miasta Ełku ustalając w § 6 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 wynagrodzeń 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 Miasto Ełk, 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. 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 Miasta Ełku nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 7 ust. 6, 7 i 8 badanej uchwały Rada Miasta Ełku zawarła zapis: „6. Kontrolujący mają prawo wglądu do dokumentacji, o której mowa w § 6 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 o organu prowadzącego 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 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 przyznanych temu organowi upoważnień. Mając na względzie powyższe, Kolegium Izby stwierdza, że postanowienia § 7 ust. 6, 7 i 8 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. Tym samym Rada Miasta Ełku naruszyła powołane wyżej przepisy art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Ełku zapisała, że „W przypadku stwierdzenia, w trakcie kontroli, nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji, przysługującej kontrolowanej jednostce, Prezydent Miasta Ełku w terminie 14 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.” W ocenie Kolegium Izby, na podstawie powołanych wyżej przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, Rada Miasta Ełku nie posiada kompetencji do określania przypadków oraz zasad zwrotu przekazanej dotacji. Przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, dają 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. Określenie „tryb rozliczania dotacji” należy odnieść do czynności o charakterze materialno-technicznym z zakresu rachunkowości i księgowości. Tryb rozliczania oznacza zasady i terminy zgłaszania korekt danych stanowiących podstawę naliczania dotacji oraz sprawozdawczości dla organu dotującego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 marca 2015 r. II GSK 1882/14). Należy, więc stwierdzić, że regulowanie spraw dotyczących zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych w nadmiernej wysokości lub nienależnie nie mieści się w pojęciu „tryb udzielania i rozliczania dotacji”, o którym mowa w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zasady i terminy zwrotu dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały określone w art. 251 i 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze 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. Biorąc pod uwagę, że dotacje dla niepublicznych i publicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego są dotacjami udzielanymi z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a ustawa o systemie oświaty nie przyznaje kompetencji radzie gminy do normowania spraw dotyczących zasad zwrotu dotacji, w tym zakresie będą mieć zastosowanie przepisy ustawy o finansach publicznych. Ponadto z art. 61 ust. 2 w związku z art. 60 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że w przypadku kwot dotacji podlegających zwrotowi, Prezydent Miasta Ełku jest organem pierwszej instancji do wydania decyzji w sprawie zwrotu tych należności. Podejmowane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przepisy prawa miejscowego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z delegacji ustawowej i tylko w granicach przyznanych temu organowi upoważnień. Mając na względzie powyższe, Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miasta Ełku 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 Miasta Ełku naruszyła w sposób istotny powołane wyżej przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. 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