



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 3 kwietnia 2017 r.

Poz. 1438

UCHWAŁA NR 0102-107/17 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 24 lutego 2017 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXVIII/214/17 Rady Powiatu Iławskiego z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby niebędące jednostkami samorządu terytorialnego 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 § 2 ust. 8 i 9, § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b, c, d i g, § 6 ust. 2 pkt 2 lit. b, c i e, § 7 ust. 6 oraz § 10 ust. 1 uchwały Nr XXVIII/214/17 Rady Powiatu Iławskiego z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania

Uzasadnienie

Rada Powiatu Iławskiego na sesji w dniu 26 stycznia 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXVIII/214/17 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych przez osoby niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania. W dniu 1 lutego 2017 r. uchwałę tę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 16 lutego 2017 r. zawiadomiono Powiat Iławski, że uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej Kolegium Izby) w dniu 24 lutego 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 Iławskiego. 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 dniu 24 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 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. 8 i 9 badanej uchwały Rada Powiatu Iławskiego zawarła postanowienia: „8. Wysokość dotacji dla publicznych placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, będących domami wczasów dziecięcych, obliczana jest z zastosowaniem kwoty równej podstawowej kwocie dotacji dla domu wczasów dziecięcych, ogłaszanej w Biuletynie Informacji Publicznej Powiatu Iławskiego nie niższej jednak niż kwota przewidziana na takiego wychowanka w części oświatowej subwencji ogólnej dla Powiatu Iławskiego. 9. Wysokość dotacji dla niepublicznych placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, będących domami wczasów dziecięcych, obliczana jest z zastosowaniem kwoty równej kwocie przewidzianej na takiego wychowanka w części oświatowej subwencji ogólnej dla Powiatu Iławskiego.” Zdaniem Kolegium Izby, stanowienie przez Radę Powiatu Iławskiego w przedmiocie wysokości dotacji z budżetu powiatu dla prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne publicznych placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, będących domami wczasów dziecięcych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty oraz dla niepublicznych placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania, będących domami wczasów dziecięcych, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy, które to kwestie zostały uregulowane w art. 80 ust. 3aa i art. 90 ust. 3aa ustawy o systemie oświaty, przekracza zakres kompetencji wynikający z przepisów art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ww. ustawy stanowiących podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały. Przepisy te przyznają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego jedynie 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. Rada Powiatu Iławskiego dokonując zapisów § 2 ust. 8 i 9 badanej uchwały przekroczyła swoje uprawnienia wynikające z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i tym samym w sposób istotny naruszyła prawo. W powyższych uregulowaniach uchwały dokonano bowiem ustalenia sposobu obliczania dotacji dla placówek wskazanych w art. 80 ust. 3aa i art. 90 ust. 3aa ustawy pomimo, iż ustawodawca w przytoczonych wyżej przepisach wskazał wysokość tej dotacji. Kolegium Izby stwierdza, iż w § 6 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Iławskiego postanowiła, że: „2. Kontrola obejmuje: 1) badanie prawidłowości danych wykazywanych we wnioskach o udzielenie dotacji, w miesięcznych informacjach o liczbie uczniów oraz w dokumentach rozliczających dotacje, w szczególności na podstawie: a) dokumentacji przebiegu nauczania, b) ilości dowodów wpłat czesnego, c) dokumentów zwalniających z tej opłaty, 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 zapisy zawarte w § 6 ust. 2 pkt 1 lit b, c, d i g badanej 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 § 6 ust. 2 pkt 1 lit g ww. uchwały, które mają służyć do stwierdzenia prawidłowości pobrania 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 pobrania tych dotacji. Tym samym Rada Powiatu Iławskiego nie dookreślając zakresu kontroli prawidłowości pobrania 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 Powiatu Iławskiego postanowiła, że: „2) badanie prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 80 ust. 3d i 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty - w szczególności na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej i organizacyjnej

kontrolowanego, obejmujące: 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) - świadczące o rodzajach dokonanych wydatków, e) inne dokumenty świadczące o rodzajach i zakresie wykonanych zadań dotowanej jednostki oświatowej, realizację których sfinansowano z dotacji Powiatu Iławskiego.”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 Iławskiego 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 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 Iławski, 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 Iławskiego nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 7 ust. 6 badanej uchwały Rada Powiatu Iławskiego zawarła zapis: „6. Kontrolujący mają prawo wglądu do dokumentacji, o której mowa w § 6 ust. 2, 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.” Zdaniem Kolegium Izby powyższe postanowienie badanej uchwały wykracza 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 przyznanых temu organowi upoważnień. Mając na względzie powyższe, Kolegium Izby stwierdza, że postanowienie § 7 ust. 6 uchwały wykracza poza 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. W upoważnieniu ustawowym nie mieści się bowiem normowanie spraw związanych z zobowiązaniem podmiotu kontrolowanego do potwierdzania za zgodność z oryginałem sporządzonych kserokopii służących jako załączniki do protokołu kontroli. Tym samym Rada Powiatu Iławskiego naruszyła w sposób istotny unormowania zawarte w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu Iławskiego zapisała, że „ W przypadku stwierdzenia, w trakcie kontroli, nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji przysługującej kontrolowanej jednostce, Starosta Powiatu Iławskiego 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 Powiatu Iławskiego 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, Starosta Powiatu Iławskiego 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 Powiatu Iławskiego 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 Iławskiego 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.

**Z-ca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Olsztynie**

Bogdan Gaber