



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 listopada 2015 r.

Poz. 6639

UCHWAŁA NR 21/1154/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 października 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.), art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIII/103/15 Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 29 września 2015 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu powiatu jarocińskiego dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu jarocińskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, w części dotyczącej:

- § 3 ust. 3
- § 4 ust. 2 i załącznika nr 2 oraz w nazwie załącznika nr 3 wyrażenia „/słuchaczy”
- § 5 ust. 1
- w § 9 ust. 1 wyrażenia „bieżących” i w § 9 ust. 2 pkt 4 wyrażenia „bieżących”
- w § 10 ust. 1 wyrażenia „bieżących”
- § 11 ust. 2 i w § 11 ust. 6 wyrażenia „o której mowa w § 8”
- w § 13 ust. 2 wyrażenia „wydania wniosków pokontrolnych oraz”
- § 14

z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 października 2015 roku Rada Powiatu Jarocińskiego, powołując się na przepisy art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji udzielanych z budżetu powiatu szkołom i placówkom niepublicznym, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XIII/103/15 Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 29 września 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu powiatu jarocińskiego dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu jarocińskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, z powodu

sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 21 października 2015 roku.

Rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 21 października 2015 roku, Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z postanowieniem wskazanego w podstawie prawnej art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Kompetencją taką do podjęcia badanej uchwały stanowi art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Zgodnie ze wskazanym wyżej przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a -1c i 2-3b, oraz tryb i zakres 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.

W § 3 ust. 3 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż *Placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy, mogą otrzymać dotacje z budżetu powiatu w wysokości równej 50% kwoty otrzymanej przez powiat w części oświatowej subwencji ogólnej na dany rok budżetowy na prowadzenie dotowanych placówek z wyjątkiem szkolnych schronisk młodzieżowych, które w latach 2016 i 2017 otrzymają dotację z budżetu powiatu w wysokości równej subwencji naliczonej dla danego szkolnego schroniska młodzieżowego w części oświatowej subwencji ogólnej na dany rok budżetowy.*

W myśl art. 90 ust. 3b ustawy o systemie oświaty szkoły niepubliczne nieposiadające uprawnień szkoły publicznej oraz placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 3, 4 i 10, mogą otrzymywać dotacje z budżetu powiatu. Z powyższego przepisu wynika, iż przyznanie przez radę powiatu dotacji podmiotom w nim wskazanym nie jest obligatoryjne. Cytowany wyżej przepis w zawiązku z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty daje radzie powiatu możliwość zdecydowania o przyznaniu szkołom niepublicznym nieposiadającym uprawnień szkoły publicznej oraz placówkom niepublicznym, o których mowa w art. 2 pkt 3, 4 i 10 dotacji oraz określenia jej wysokości. Jednakże Rada Powiatu w przywołanym wyżej § 3 ust. 3 przedmiotowej uchwały nie postanowiła w istocie o przyznaniu dotacji placówkom niepublicznym, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, gdyż ustaliła, że *Placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy, mogą otrzymać dotacje z budżetu powiatu w wysokości równej 50% kwoty otrzymanej przez powiat w części oświatowej subwencji ogólnej na dany rok budżetowy na prowadzenie dotowanych placówek (...)* – za wyjątkiem części postanowienia § 3 ust. 3 badanej uchwały odnoszącego się do dotacji dla szkolnych schronisk młodzieżowych w latach 2016 - 2017. Postanowieniem § 3 ust. 3 przedmiotowej uchwały organ stanowiący powiatu w istocie podjął decyzję o przyznaniu dotacji placówkom niepublicznym, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy o systemie oświaty, a decyzję w zakresie ustalenia wielkości tej dotacji scedował na organ wykonawczy. Stosownie do postanowień cytowanego wyżej art. 90 ust. 4 – w związku z art. 90 ust. 3b - ustawy o systemie oświaty podjęcie decyzji co do dotowania placówek niepublicznych, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy, a także jednoznaczne określenie wysokości tej dotacji należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i nie może być cedowane na organ wykonawczy tej jednostki. W związku z powyższym postanowiono o nieważności § 3 ust. 3 przedmiotowej uchwały.

Ponadto w przedmiotowej uchwale zawarto regulacje nie mieszczące się w dyspozycji wynikającej z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty wskazanego w podstawie prawnej badanej uchwały, a mianowicie w § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Jarocińskiego postanowiono, iż *Szkoły niepubliczne 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 jednego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego w części oświatowej subwencji ogólnej dla powiatu jarocińskiego, jeśli osoba prowadząca szkołę spełni warunki, o których mowa w art. 90 ust. 8 ustawy o systemie oświaty.*

Jednocześnie w § 4 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, iż *Wzór informacji o planowanej liczbie słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w § 3 ust. 4, organ prowadzący składa do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji stanowi załącznik nr 2.*

Zgodnie z art. 90 ust. 8 ustawy o systemie oświaty niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne 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 nie niższej niż kwota przewidziana na jednego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli osoba prowadząca szkołę:

- 1) poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę słuchaczy kursu nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji;
- 2) udokumentuje zdanie egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchaczy kursu, w terminie 30 dni od daty ogłoszenia wyników tego egzaminu przez okręgową komisję egzaminacyjną.

Z kolei ust. 8a art. 90 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż wysokość dotacji, o której mowa w ust. 8, określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - powyższemu odpowiada zapis § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Jarocińskiego Nr XIII/103/15 z dnia 29 września 2015 r. Jednakże przez jego wkomponowanie do treści całego tekstu aktu prawnego, jego kontekstowe odczytanie z pozostałymi zapisami uchwały, mogłoby prowadzić do nieuprawnionych wniosków, że z woli Rady Powiatu do dotacji na kwalifikacyjne kursy zawodowe, określone w art. 90 ust. 8 i 8a ustawy o systemie oświaty, miałyby znajdować zastosowanie postanowienia odnoszące się do wnioskowania, rozliczania i kontroli. Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z brzmieniem art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, przewidziana tam uchwała prawa miejscowego nie obejmuje swoją regulacją dotacji na kwalifikacyjne kursy zawodowe z art. 90 ust. 8 ustawy. Do dotacji tych nie mają zatem zastosowania postanowienia art. 90 ust. 1a – 1c i 2 – 3b. Tak samo do dotacji tych (z art. 90 ust. 8 ustawy o systemie oświaty) nie znajdują zastosowania postanowienia art. 90 ust. 3d i ust. 3e – 3g. Powołane przepisy nie odwołują się do dotacji z art. 90 ust. 8 ustawy o systemie oświaty. Kolegium Izby podnosi, iż nieprawidłowością jest niewskazanie w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 90 ust. 8a ustawy o systemie oświaty. Natomiast poza kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z postanowienia przywołanego wyżej art. 90 ust. 8a ustawy o systemie oświaty, wykracza regulacja zawarta w § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały.

W związku z powyższym Kolegium postanowiło o nieważności tej regulacji wraz z załącznikiem nr 2 do przedmiotowej uchwały określającym wzór informacji o planowanej liczbie słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych. W konsekwencji powyższego postanowiono także o stwierdzeniu nieważności w nazwie załącznika nr 3 do przedmiotowej uchwały wyrażenia „słuchaczy”.

Z kolei w § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż *Po otrzymaniu wniosku, o którym mowa w § 3, w projekcie budżetu powiatu, planuje się wysokość dotacji należnej szkole lub placówce na dany rok budżetowy.* Regulacja objęta wyżej przytoczonym postanowieniem przedmiotowej uchwały wykracza poza kompetencje organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wynikające z przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który to przepis stanowi podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały. Przepis ten nie daje Radzie Powiatu uprawnienia do stanowienia o zawartości projektu budżetu powiatu na dany rok. Ponadto w treści § 5 ust. 1 badanej uchwały błędnie wskazano § 3 przedmiotowej uchwały, gdyż w tej jednostce redakcyjnej nie ma postanowień odnoszących się do wniosków.

Z kolei w § 9 przedmiotowej uchwały zawarto ustalenia odnoszące się do sposobu prowadzenia dokumentacji finansowo – księgowej przez podmioty otrzymujące dotację, o których mowa w badanej uchwale. Postanowiono mianowicie, iż *1. Szkoła lub placówka zobowiązana jest do prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych wydatków bieżących finansowanych z dotacji.*

2. Każdy z dowodów księgowych potwierdzających poniesione (zapłacone) wydatki musi zawierać: (... ..)

4) numer pozycji z zestawienia wydatków bieżących sprawozdania, o którym mowa w przepisach poprzedzających.

Jednocześnie w § 10 ust. 1 badanej uchwały zawarto postanowienie, zgodnie z którym *Zarządowi przysługuje prawo kontroli faktycznej liczby uczniów dotowanego podmiotu i prawidłowości wykorzystania dotacji w zakresie pokrywania wydatków bieżących na kształcenie, wychowanie i opiekę, w tym profilaktykę społeczną.*

Przywołane wyżej postanowienia § 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 oraz § 10 ust. 1 przedmiotowej uchwały odnoszą się jedynie do wydatków bieżących. Zatem stosownie do postanowień organu stanowiącego powiatu oznaczone będą w sposób umożliwiający ich identyfikację tylko dokumenty odnoszące się do wydatków

bieżących, a kontrola wykorzystania dotacji obejmie tylko wydatki bieżące. Przepis art. 90 ust. 3d pkt 2 ustawy o systemie oświaty dopuszcza jednak aby dotacje wykorzystano również na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:

- a) książki i inne zbiory biblioteczne,
- b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,
- c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,
- d) meble,
- e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100 % ich wartości, w momencie oddania do używania.

W świetle powyższego przepisu zawężenie wyżej określonych postanowień przedmiotowej uchwały do wydatków bieżących jest niezgodne z prawem, gdyż zawęża zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji oraz ogranicza zakres identyfikacji wydatków finansowanych z dotacji.

Określając tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, Rada Powiatu Jarocińskiego postanowiła w § 11 ust. 2 badanej uchwały, iż *Upoważnienie zawiera:*

- 1) *oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia,*
- 2) *wskazanie podstawy prawnej kontroli,*
- 3) *imiona i nazwiska oraz numery legitymacji służbowych upoważnionych pracowników,*
- 4) *określenie nazwy kontrolowanego podmiotu i organu prowadzącego,*
- 5) *określenie zakresu kontroli,*
- 6) *datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli,*
- 7) *podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska i funkcji.*

Przytoczone wyżej uregulowanie zawarte w § 11 ust. 2 przedmiotowej uchwały określające zawartość upoważnienia do kontroli wykracza poza kompetencję przyznaną organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W literaturze wskazuje się, że „tryb kontroli” należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie ww. norm ustawy, czyli norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określą, w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola. Natomiast „zakres kontroli” to wg literatury „wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać” (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). Zgodnie natomiast ze Słownikiem Języka Polskiego wydanie PWN z 1989 r. tryb - to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania. Stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nie należy do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Ponadto w § 11 ust. 6 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż *Kontrolujący mają prawo wglądu do dokumentacji, o której mowa w § 8 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 podmioty.*

Jednakże wskazany w wyżej przytoczonym postanowieniu przedmiotowej uchwały § 8 uchwały nie stanowi o dokumentacji. Tym samym postanowienie to w tej części jest bezprzedmiotowe, błędne i niespójne. Wobec powyższego postanowiono o nieważności wyrażenia ,o której mowa w § 8.

W § 13 ust. 2 badanej uchwały postanowiono, że *Odmowa podpisania protokołu nie wstrzymuje wydania wniosków pokontrolnych oraz dochodzenia zwrotu dotacji w trybie określonym w odrębnych przepisach.* Jednocześnie w § 14 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż *1. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości mających wpływ na prawo lub wysokość dotacji przysługującej kontrolowanemu podmiotowi, Starosta w terminie 14 dni od dnia podpisania protokołu lub wpływu wyjaśnień, o których*

mowa w § 12 ust. 4, kieruje do kontrolowanego podmiotu wystąpienie pokontrolne wzywające do zwrotu całości lub części przekazanej dotacji.

2. Wystąpienia pokontrolnego nie kieruje się, jeżeli Starosta uwzględni wyjaśnienia, o których mowa w § 12 ust. 4.

Powyższe wykracza poza delegację określoną w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, dotyczącą ustalenia przez organ stanowiący trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Na podstawie ustaleń kontroli organ dotujący może wszcząć postępowanie w sprawie zwrotu dotacji, w trybie art. 61 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz.885, z późn. zm.). Zwrot dotacji zgodnie z postanowieniem art. 61 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych następuje na podstawie decyzji starosty, a nie w oparciu o wystąpienie pokontrolne. Ponadto postanowienie § 13 ust. 2 przedmiotowej uchwały odnosi się między innymi do „wydania wniosków pokontrolnych”, a postanowienie § 14 odnosi się m.in. do wydania „wystąpienia pokontrolnego”. Postanowienia te są we wskazanym zakresie niespójne.

Jednocześnie w wyżej przytoczonym postanowieniu § 14 odwołano się w zakresie wyjaśnień do postanowień § 12 ust. 4 przedmiotowej uchwały. Jednakże § 12 nie posiada jednostek redakcyjnych oznaczonych jako ustępy, a jego postanowienia nie odnoszą się do „wyjaśnień”.

W związku z powyższym stwierdzono nieważność w § 13 ust. 2 wyrażenia „wydania wniosków pokontrolnych oraz”, a także postanowiono o nieważności § 14 przedmiotowej uchwały.

Reasumując, należy stwierdzić, iż postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim niewątpliwie aktem jest uchwała Nr XIII/103/15 Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 29 września 2015 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu powiatu jarocińskiego dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu jarocińskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu, w tym przypadku poza zakres określony przepisami art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Mając na uwadze powyższe postanowiono jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska