



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 kwietnia 2017 r.

Poz. 2701

UCHWAŁA NR 6/484/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 marca 2017 r.

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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIV/176/2016 Rady Gminy Lisków z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielonej dla publicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Lisków przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, w części obejmującej postanowienia: § 5 ust. 3 pkt 1, ust. 8 i ust. 11, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 marca 2017 r. Rada Gminy Lisków, powołując się na art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielonej dla publicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Lisków przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXIV/176/2016 Rady Gminy Lisków z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji udzielonej dla publicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Lisków przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania sprawy na dzień 21 marca 2017 r.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należą sprawy edukacji publicznej. Zadaniem oświatowym jednostek samorządu terytorialnego stosownie do art. 5a ust. 2 ustawy o systemie oświaty jest zapewnienie funkcjonowania określonych kategorii przedszkoli, szkół i placówek oświatowych przyporządkowanych wyszczególnionemu w treści przepisu zakresowi działania gminy. W kontekście powołanych dyspozycji jedną z form realizacji przez gminę zadań oświatowych jest udzielanie dotacji na zasadach określonych w rozdziale 7 „Finansowanie szkół i placówek publicznych”.

Stosownie do postanowień art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy

obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Analiza zapisów przedmiotowej uchwały wykazała, że w § 5 ust. 3 pkt 1 badanej uchwały postanowiono, iż *Upoważnienie zawiera:*

- a) *oznaczenie organu, datę i miejsce wystawienia,*
- b) *wskazanie podstawy prawnej kontroli,*
- c) *imiona i nazwiska upoważnionych pracowników,*
- d) *określenie nazwy kontrolowanej jednostki i osoby ją prowadzącej,*
- e) *określenie zakresu kontroli*
- f) *datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli,*
- g) *podpis osoby udzielającej upoważnienie z podaniem zajmowanego stanowiska i funkcji.*

W ocenie Kolegium, stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzania kontroli pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy ustawy o systemie oświaty, które podlegają ścisłej wykładni językowej i nie mogą prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nich niewymienionych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. U 2/00, stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system”. Natomiast termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw.

Ustawodawca w art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty zawarł upoważnienie do ustalenia m.in. trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Zważywszy, że termin „kontrola” jest rozumiany, jako porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, to zwrot: „ustala tryb kontroli” na gruncie ww. przepisu należy rozumieć, jako określenie zasad i sposobu postępowania w trakcie czynności kontrolnych, czyli tzw. porównawczych. Do tak określonych zasad i sposobu procedowania kontrolnego nie można zaliczyć regulacji zawartej w § 5 ust. 3 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rady Gminy Lisków.

Zatem brak jest podstaw do stanowienia przez organ stanowiący o wymogach „technicznych”, czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli. Właściwym organem do określenia ww. spraw związanych z kontrolą wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa między innymi plany kontroli, czy też udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom.

Ponadto w § 5 ust. 8 przedmiotowej uchwały postanowiono, że *Dokumenty okazane przez kontrolowanego i sprawdzane w toku kontroli podlegają parafowaniu przez kontrolujących.*

Przytoczony wyżej zapis przedmiotowej uchwały wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 80 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Jednocześnie art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, z późn. zm.) określa elementy, które są obligatoryjne dla każdego dowodu księgowego związane z jego charakterem, takie jak określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego, określenie stron (nazwy i adresy) dokonujących operacji gospodarczej, opis operacji oraz jej wartości, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych, datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą – także datę sporządzenia dowodu, podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów. Poza wymienionymi elementami dokonuje się także adnotacji o stwierdzeniu sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Z kolei parafowanie dokumentów przez kontrolującego stanowi ingerencję w dokumenty innej jednostki, a przepisy ustawy o rachunkowości nie przewidują możliwości dokonywania jakichkolwiek adnotacji przez kontrolujących. Wobec powyższego postanowiono o stwierdzeniu nieważności § 5 ust. 8 przedmiotowej uchwały.

W § 5 ust. 11 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż *Dotacje pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, stwierdzone w wyniku kontroli podlegają zwrotowi wraz z odsetkami jak od zaległości podatkowych. Odsetki nalicza się od dnia stwierdzenia nieprawidłowego lub nienależnego pobrania dotacji.*

Sprawa zwrotu dotacji została uregulowana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, z późn. zm.) w art. 251 odnoszącym się do zwrotu niewykorzystanych w terminie dotacji oraz art. 252 odnoszącym się do zwrotu dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości. Postanowienie przywołanego wyżej § 5 ust. 11 przedmiotowej uchwały zawęża (ogranicza) sytuacje, w których zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych winien nastąpić zwrot dotacji jedynie do wskazanych w nim przypadków skutkujących zwrotem dotacji. Tym samym narusza wskazane wyżej przepisy.

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, iż oznaczenie jednostek redakcyjnych w przedmiotowej uchwale jest niechronologiczne, gdyż po jednostce redakcyjnej oznaczonej jako § 5 następuje jednostka redakcyjna oznaczona jako § 7 (brak jest jednostki redakcyjnej oznaczonej jako § 6).

Mając powyższe na względzie postanowiono jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska