



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 20 lutego 2017 r.

Poz. 809

UCHWAŁA NR 0102-609/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 29 grudnia 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr OR.0710.21.2016 Rady Powiatu Lidzbarskiego z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie udzielania dotacji szkołom i placówkom niepublicznym.

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 05 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 poz. 814 ze zm.)

uchwała, co następuje

Stwierdza się nieważność § 4 ust. 1, § 5 ust. 5 lit a, § 6 ust. 2 pkt 1 lit b, c, d, § 6 ust. 2 pkt 2 lit b, c, e, § 7 ust. 4 i 5 oraz § 10 ust. 1 uchwały Nr OR.0710.21.2016 Rady Powiatu Lidzbarskiego z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie udzielania dotacji szkołom i placówkom niepublicznym.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Lidzbarskiego na sesji w dniu 1 grudnia 2016 r. podjęła Uchwałę Nr OR.0710.21.2016 sprawie udzielania dotacji szkołom i placówkom niepublicznym. W dniu 12 grudnia 2016 r. uchwałę tę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 19 grudnia 2016 r. zawiadomiono Powiat Lidzbarski, że uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie – zwane dalej Kolegium - w dniu 29 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Powiatu Lidzbarskiego – Sekretarz Starostwa Powiatowego w Lidzbarku Warmińskim uczestniczył w posiedzeniu Kolegium. Zdaniem przedstawiciela jednostki zapisy przedmiotowej uchwały, co, do których zastrzeżenia wniosło Kolegium Izby, są poprawne. 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. W ocenie Kolegium Izby badana uchwała zawiera zapisy niezgodne z ustawą o systemie oświaty w wersji obowiązującej od dnia 1 stycznia 2017 r. 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 (tekst jednolity: 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 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 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 § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu w Lidzbarku postanowiła, że: „osoba prowadząca szkoły lub dyrektor szkoły, o których mowa w § 2 ust. 1 i 2 składa w terminie do 10 dnia każdego miesiąca w Starostwie Powiatowym w Lidzbarku Warmińskim informacje o faktycznej uczniów szkoły, na których przysługuje dotacja, według stanu na pierwszy dzień roboczy danego miesiąca z zastrzeżeniem ust. 2”. Podstawą obliczenia dotacji jest, jak wynika z treści art. 90 ust. 1a, ust. 1b, 1c, ust. 2a, ust. 2b, ust. 1ba, ust. 2d ust. 2ea, ustawy o systemie oświaty rzeczywista liczba uczniów, gdyż dotacja przysługuje na każdego ucznia. W ocenie Kolegium Izby nie jest możliwe ustalenie rzeczywistej (faktycznej) liczby uczniów na dany miesiąc, na które przysługuje dotacja wg. stanu na pierwszy dzień danego miesiąca, czyli „z góry” tj. na podstawie informacji o liczbie uczniów na pierwszy dzień danego miesiąca. Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim w przedmiotowej uchwale nie przewidziała systemu rozliczania dotacji w przypadku przyjęcia lub „odejścia” ucznia z dotowanej jednostki oświatowej po pierwszym dniu danego miesiąca, którego dotyczy informacja. W § 5 ust. 5 lit a uchwały Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim uchwaliła, że „osoba prowadząca szkołę niepubliczną zobowiązana jest do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo - księgowej i i dokumentacji o liczbie uczniów”. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1047) jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, Kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, o której mowa w ust. 1. Zdaniem Kolegium Izby Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim wprowadzając zapis zobowiązujący podmiot prowadzący szkołę niepubliczną do wyodrębnienia dokumentacji finansowo-księgowej w badanej uchwale przekroczyła swoje kompetencje, ponieważ jest to zadanie kierownika placówki oświatowej, który prowadzi i nadzoruje politykę finansową danej placówki i do niego należy decyzja o sposobie prowadzenia dokumentacji finansowo -księgowej w zakresie otrzymanej dotacji. Stanowi to istotne naruszenie art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. W § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b, c, d badanej uchwały Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim postanowiła, że kontrola może obejmować: „prawidłowość danych wykazywanych w miesięcznej informacji o liczbie uczniów i w rozliczeniach dotacji -na podstawie: ilości dowodów wpłat czesnego, dokumentów zwalniających z tej opłaty, innych dokumentów dotyczących prawidłowości pobrania dotacji, w tym zawierających dane osobowe uczniów”. 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 Powiatu w Lidzbarku Warmińskim nie dookreślając zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Kolegium Izby stwierdza, że, wykazywanie przez jednostkę kontrolowaną ilości dowodów wpłat czesnego, dokumentów zwalniających z tej opłaty nie mieści się w żadnej z kategorii dokumentacji wymienionej w przepisie 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. Natomiast rzeczywistą liczbę uczniów i ich dane osobowe można ustalić w oparciu o inne źródła. W § 6 ust. 2 pkt 2 lit. b, c, e, badanej uchwały Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim postanowiła, że „prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty – na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej i organizacyjnej, obejmującej: wyciągi z dotacyjnego rachunku bankowego, regulaminy dotyczące wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanej jednostce, inne dokumenty świadczące o rodzajach i zakresie wykonanych zadań dotowanej szkoły, realizację, których sfinansowano z dotacji powiatu lidzbarskiego”. 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 nie wiadomo, jakich dokumentów ma dotyczyć kontrola prawidłowości danych wykazywanych we wniosku o dotację oraz kontrola prawidłowości wykorzystania tych dotacji. Tym samym Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie

oświaty. 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. Kolegium Izby, stwierdza, że żaden przepis prawa nie zobowiązuje do prowadzenia dotacyjnego rachunku bankowego przez dotowaną jednostkę oświatową. Przepis art. 90 ust. 4e ustawy o systemie oświaty stanowi jedynie o tym, że dotacje są przekazywane na rachunek bankowy szkoły lub zespołu szkół. Zdaniem Kolegium Izby Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim ustalając w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. c, że prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty – na podstawie regulaminu dotyczącego wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanej jednostce przekroczyła swoje kompetencje, gdyż posiada uprawnienia jedynie do kontroli wykorzystania dotacji na wydatki określone w art. 90 ust. 3d ww. ustawy, w tym: na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę. Organ dotujący w tym przypadku Powiat Lidzbarski nie posiada kompetencji do dokonywania kontroli zgodności ponoszonych wydatków na wynagrodzenia z regulaminem wynagradzania osób zatrudnionych w dotowanej jednostce. W § 7 ust. 4 badanej uchwały Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim zawarła zapis, że „Kontrolujący mają prawo wglądu do dokumentacji, o której mowa w § 6 ust. 2 oraz do żądania wykonania z niej odpisów i kserokopii” oraz § 7 ust. 5, w którym postanowiono, że „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”. Wykracza to 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). Zdaniem Kolegium Izby, stanowione 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 Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim uchwalając zapisy § 7 ust. 4 i 5 badanej uchwały przekroczyła 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 sporządzonych kopii dokumentów za zgodne z oryginałem. Ponadto kontrolujący nie mogą żądać dla swoich potrzeb sporządzenia obliczeń i zestawień w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji, gdyż powyższe czynności mogą wykonać sami. Tym samym Rada Powiatu w Lidzbarku naruszyła powołane wyżej przepisy art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim zawarła zapis, że „W przypadku stwierdzenia, w trakcie kontroli, nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji, przysługującej kontrolowanej jednostce, Starosta w terminie 21 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.” Zdaniem Kolegium Izby, Rada Powiatu w Lidzbarku Warmińskim nie posiada kompetencji do określania przypadków oraz zasad zwrotu przekazanej dotacji. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, daje upoważnienie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia 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. Zasady zwrotu dotacji określa art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870) 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. 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