

UCHWAŁA Nr 0102-602/16
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 22 grudnia 2016 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXIX/229/2016 Rady Gminy Hawa z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Hawa oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 oraz art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 4 ust. 1 i ust. 2, § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b, lit. c, lit. d, lit. g, § 6 ust. 2 pkt 2 lit. b, lit. c, lit. e, § 7 ust. 7 oraz § 10 ust. 1 uchwały Nr XXIX/229/2016 Rady Gminy Hawa z dnia 25 listopada 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Hawa oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Hawa w dniu 25 listopada 2016 r. podjęła uchwałę Nr XXIX/229/2016 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Hawa oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

W dniu 28 listopada 2016 r. powyższa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 5 grudnia 2016 r. zawiadomiono Gminę Hawa, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 16 grudnia 2016 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Hawa nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

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.

Rada Gminy Ława w § 14 postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

W ocenie Kolegium Izby badana uchwała zawiera zapisy niezgodne z prawem obowiązującym 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 i ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Ława postanowiła, że osoba prowadząca dotowane jednostki oświatowe, o których mowa w § 2 ust. 1-4 składa w terminie do 10 dnia każdego miesiąca w Urzędzie Gminy w Ławie informację o faktycznej liczbie uczniów szkoły, przedszkola, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, na których przysługuje dotacja, określona w § 2 – według stanu na pierwszy dzień danego miesiąca, w ust. 2 Rada Gminy Ława określiła wzór informacji stanowiący załącznik nr 2 do przedmiotowej uchwały.

Zdaniem Kolegium Izby, 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. To kryterium oraz sposób wykorzystania dotacji stosownie do art. 90 ust. 3d ww. ustawy warunkują zakres dotacji.

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 Gminy Ława 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 § 6 ust. 2 pkt 1 lit. b, lit. c, lit. d, lit. g badanej uchwały Rada Gminy Ława postanowiła, że kontrola obejmuje: prawidłowość wykazywanych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji o liczbie uczniów i w rozliczeniu dotacji na podstawie: ilości dowodów wpłat czesnego, dokumentów zwalniających z opłat czesnego, umów o nauczanie i w wychowanie uczniów i wychowanków, innych dokumentów dotyczących prawidłowości pobrania dotacji, w tym zawierających dane osobowe uczniów i wychowanków.

Kolegium Izby stwierdza, że użycie niedookreślonego zwrotu „inne dokumenty”, które mają służyć do stwierdzenia prawidłowości pobrania i wykorzystania przez jednostkę oświatową dotacji powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo jakich dokumentów ma dotyczyć kontrola prawidłowości danych wykazywanych we wniosku o dotację oraz kontrola prawidłowości wykorzystania tych dotacji. Tym samym Rada Gminy Ława nie dookreślając zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Zdaniem Kolegium Izby umowy o nauczanie i wychowanie uczniów i wychowanków zawierane z rodzicami, ilości dowodów wpłat czesnego, dokumenty zwalniające z opłat czesnego nie mieszczą się w żadnej z kategorii dokumentacji wymienionej w przepisie art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty. Potwierdzeniem tego stanowiska jest fakt, że ustawodawca jako odrębny rodzaj dokumentacji (niż organizacyjna, finansowa, czy przebiegu nauczania) potraktował nawet listy obecności. Tym bardziej więc umowy z rodzicami nie są dokumentami, o których mowa w art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty. Rzeczywistą liczbę uczniów można ustalić w oparciu o inne źródła.

Ponadto, w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. b, lit. c, lit. e, badanej uchwały Rada Gminy Ława 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 jednostki oświatowej, realizację których sfinansowano z dotacji Gminy Ława.

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 – na podstawie dokumentacji finansowo-księgowej i organizacyjnej prowadzonej przez jednostkę oświatową dotacji powoduje, iż w rzeczywistości nie wiadomo jakich dokumentów ma dotyczyć kontrola prawidłowości danych wykazywanych we wniosku o dotację oraz kontrola prawidłowości wykorzystania tych dotacji. Tym samym Rada Gminy Ława nie dookreślając zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji 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 gminy przyznana została kompetencja do ustalania trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

Zdaniem Kolegium Izby, 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 Gmina Ława ustalając w § 6 ust. 2 pkt 2 lit. c, że prawidłowość wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty – na podstawie regulaminu dotyczącego wynagrodzeń osób zatrudnionych w dotowanej jednostce przekroczyła swoje kompetencje, gdyż posiada kompetencje jedynie do kontroli wykorzystania dotacji na wydatki określone w art. 90 ust. 3d ww. ustawy, w tym: na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę. Organ dotując w tym przypadku Gmina Ława nie posiada kompetencji do dokonywania kontroli zgodności ponoszonych wydatków na wynagrodzenia z regulaminem wynagradzania osób zatrudnionych w dotowanej jednostce.

W § 7 ust. 7 badanej uchwały Rada Gminy Ława zawarła zapis, że „W razie potrzeby kontrolujący mogą występować do organu prowadzącego kontrolowaną jednostkę lub do jej dyrektora o udzielanie wyjaśnień, sporządzanie obliczeń i zestawień w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji”, co 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).

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. Dlatego też Kolegium Izby stwierdza, że zapisy § 7 ust. 7 badanej uchwały przekraczają zakres ustawowego upoważnienia przyznanego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie 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 tym nie mieści się normowanie spraw związanych z zobowiązaniem podmiotu kontrolowanego do potwierdzania sporządzonych kopii dokumentów za zgodne z oryginałem. Tym samym Rada Gminy Iława naruszyła powołane wyżej przepisy art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W § 10 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy Iława zawarła zapis, że „W przypadku stwierdzenia, w trakcie kontroli, nieprawidłowości mających wpływ na prawo do dotacji lub na wysokość dotacji, przysługującej kontrolowanej jednostce, Wójt Gminy Iława 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.”

Zdaniem Kolegium Izby, Rada Gminy Iława nie posiada kompetencji do stanowienia przypadków oraz zasad zwrotu przekazanej dotacji. Przepis art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, daje upoważnienie organowi stanowiący 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.

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).

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby orzekło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie 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