

Uchwała Nr 25/1458/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 28 grudnia 2016 roku

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

postanawia

po rozpatrzeniu wniesionych przez Wójta Gminy Siedlec pismem z dnia 24 listopada 2016 roku (wpływ do Izby dnia 28 listopada 2016 roku), którym Wójt wniósł zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego zawartego w pkt. 3 tiret drugi, wystąpienia pokontrolnego znak sprawy WK-0913/10/2016.

oddalić wniesione zastrzeżenie

UZASADNIENIE

Na podstawie wyników doraźnej kontroli gospodarki finansowej w zakresie dokonywania wydatków budżetowych za okres od 01.01.2015 roku do 30.06.2016 roku, w tym z tytułu dotacji udzielanych z budżetu Gminy Siedlec dla Przedszkola Niepublicznego „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu pismem z dnia 7 listopada 2016 roku Nr WK-0913/10/2016 Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu skierowała do Wójta Gminy Siedlec wystąpienie pokontrolne, w którym przedstawione zostały nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli oraz sformułowane zostało 7 wniosków pokontrolnych. Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone na podstawie wyników doraźnej kontroli gospodarki finansowej, zakończonej podpisaniem protokołu kontroli w dniu 14 września 2014 roku. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru wystąpienia pokontrolnego wynika, że zostało ono doręczone Burmistrzowi w dniu 10 listopada 2016 roku. Termin na wniesienie zastrzeżeń, o którym mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – upływał w dniu 24 listopada 2016 roku, a przesyłka wpłynęła do Zespołu w Lesznie w dniu 24 listopada 2016 roku. Na podstawie powyższego Kolegium Izby stwierdza, że stosownie do przepisów art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia zostały wniesione w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Opis nieprawidłowości (ustaleń) w odniesieniu do 2016 roku zawarty został w pkt. 9-11 wystąpienia pokontrolnego (str. 10-12) w brzmieniu:

„9. Kontrola udzielania w 2016 roku (do 30.06.2016 roku) dotacji dla Przedszkola Niepublicznego „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu wykazała następujące nieprawidłowości:

- 1) od stycznia 2016 roku udzielaniem i rozliczaniem dotacji zajmował się Gminny Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu. Wydatki związane z udzielaniem dotacji do przedszkoli niepublicznych ujęto planie finansowym zespołu Obsługi w rozdziale 80104 - Przedszkola § 2540 - Dotacja podmiotowa z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty w kwocie 585.900 zł, których*

wykonanie na dzień 30.06.2016 roku wyniosło 229.492,43 zł. Wydatki z tytułu dotacji ujęto w planie finansowym Zespołu Obsługi w § 2540 w dniu 15 stycznia 2016 roku, na podstawie zawiadomienia o zmianach w budżecie dokonanych zarządzeniem Wójta Gminy Siedlec Nr 3/16 z dnia 15 stycznia 2016 roku. W pierwszym półroczu 2016 roku plan w zakresie dotacji nie uległ zmianie.

Wprowadzenie dotacji podmiotowej z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty do planu finansowego Gminnego Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu naruszało przepisy art. 249 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 roku poz. 885 z późn. zm.) stanowiące, iż w planie finansowym urzędu ujmuje się:

- 1) dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych,
 - 2) dotacje i środki przekazywane na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego,
 - 3) pozostałe dotacje,
 - 4) wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie części subwencji ogólnej, określone w odrębnych ustawach,
 - 5) płatności oraz składki wpłacane na rzecz instytucji krajowych i zagranicznych.
- 2) w okresie od dnia 15.01.2016 roku do dnia 25.04.2016 roku zadanie w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji Dyrektor Gminnego Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu wykonywał na podstawie pisemnego upoważnienia Wójta Gminy Siedlec. W podstawie prawnej upoważnienia przywołano art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 roku poz. 1202).

W art. 8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2014 roku poz. 1202 z późn. zm.) zapisano czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta, ustalając w ust. 2, iż czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały.

Od dnia 26.04.2016 roku zadanie w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji Dyrektor Gminnego Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu wykonuje na podstawie Statutu jednostki. Do Statutu Gminnego Zespołu Obsługi ustalonego uchwałą Nr IX/73/2003 Rady Gminy Siedlec z dnia 26 sierpnia 2003 roku, Rada uchwałą Nr XXII/95/2016 Rady Gminy Siedlec z dnia 26 kwietnia 2016 roku, dodała w § 12 pkt 17 zapis w brzmieniu:

„Udzielanie i rozliczanie dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji.”

Uchwała weszła w życie z dniem podjęcia. Uchwałę przekazano organowi nadzoru – Wojewodzie Wielkopolskiemu pismem Nr OP-IV.0007.7.2016 z dnia 27.04.2016 roku (potwierdzenie odbioru z dnia 02.05.2016 roku).

W świetle przepisów art. 249 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 roku poz. 885 z późn. zm.) brak jest podstaw prawnych do przekazania zadania w zakresie udzielania dotacji przedszkolom niepublicznym innym jednostkom organizacyjnym gminy.

10. W 2016 roku w zakresie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji w 2016 roku obowiązywała:

- w okresie od dnia 01.01.2016 roku do dnia 25.01.2016 roku uchwała Nr XLVIII/244/2014 Rady Gminy Siedlec z dnia 27 maja 2014 roku, zmieniona następnie uchwałą Nr XI/47/2015 Rady Gminy Siedlec z dnia 01.09.2014 roku,
- od dnia 26.01.2016 roku uchwała Nr XVII/80/2016 Rady Gminy Siedlec z dnia 5 stycznia 2016 roku. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu uchwałą Nr 3/272/2016 z dnia 10 lutego 2016 roku stwierdziło nieważność w części uchwały Nr XVII/80/2016 Rady Gminy Siedlec z dnia 5 stycznia 2016 roku,
- od dnia 01.09.2016 roku uchwała Nr XXV/109/2016 Rady Gminy Siedlec z dnia 9 sierpnia 2016 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, gimnazjum, przedszkoli i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji.

Ustalenia dotyczące udzielania i rozliczania dotacji dla Przedszkola Niepublicznego „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu w okresie od 01.01.2016 roku do 30.06.2016 roku zawarto w protokole kontroli doraźnej

przeprowadzonym Gminnym Zespole Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu. Ujawnione w toku tej kontroli nieprawidłowości i uchybienia zawarto w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Gminnego Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu.

11. W budżecie Gminy Siedlec (Uchwała Nr XV/75/2015 Rady Gminy Siedlec z dnia 15 grudnia 2015 roku w sprawie uchwały budżetowej na 2016 rok) zaplanowano w rozdziale 80104 - Przedszkola wydatki z tytułu dotacji podmiotowej z budżetu dla niepublicznej jednostki systemu oświaty (§ 2540) w kwocie 585.900 zł. W pierwszym półroczu 2016 roku plan w zakresie dotacji nie uległ zmianie.

W okresie od dnia 01.01.2016 roku do dnia 30.06.2016 roku dokonano naliczenia i przekazania dotacji dla Przedszkola Niepublicznego „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu w łącznej kwocie 229.492,43 zł.

Przedszkole Niepubliczne „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu terminowo złożyło do Urzędu Gminy w Siedlcu wymagane rozliczenie wykorzystania dotacji otrzymanej w 2016 roku, tj. w pierwszym pracującym dniu upływającego terminu rozliczenia, który przypadał:

- do dnia 10 kwietnia za okres styczeń – marzec,
- do dnia 10 lipca za okres kwiecień – czerwiec.

Rozliczenie zostało przedłożone zgodnie z wzorem określonym w załączniku Nr 3 do uchwały Nr XVII/80/2016 Rady Gminy w Siedlcu z dnia 5 stycznia 2016 roku.

W rozliczeniach dotacji za okres od dnia 01.01.2016 roku do dnia 30.06.2016 roku wykazano:

- ogólną kwotę dotacji zgodnie z przekazanymi z gminy środkami, tj. w wysokości 229.492,43 zł,
- wydatki sfinansowane z dotacji w kwocie 359.126,40 zł, tj. o kwotę 129.633,97 zł więcej aniżeli wielkość przekazanej dotacji.

W latach 2015-2016 nie została przeprowadzana przez Gminę Siedlec żadna kontrola prawidłowości wykorzystania przyznanej dotacji dla Niepublicznego Przedszkola „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu.”

Stan faktyczny został opisany w protokole kontroli doraźnej gospodarki finansowej Gminy Siedlec przeprowadzonej w Urzędzie Gminy w Siedlcu na stronach: 37-43 i 46 oraz udokumentowany w Aktach kontroli Nr B.II.2.1-B.II.2.7 i B.II.1.21, a także w protokole kontroli doraźnej gospodarki finansowej przeprowadzonej w Zespole Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu na stronach: 3, 5-10 i 14-24 oraz udokumentowany w Aktach kontroli Nr B.II.1, B.II.3-B.II.4, B.II.7-B.II.10 i B.II.12-B.II.19.

Na podstawie nieprawidłowości (ustaleń) zawartych w pkt. 9-11 wystąpienia pokontrolnego sformułowany został wniosek pokontrolny Nr 3 tiret drugi w brzmieniu:

„Zwiększyć nadzór i kontrolę przy udzielaniu, przekazywaniu oraz rozliczaniu dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.) oraz uchwał Rady Gminy podjętych na podstawie art. 90 ust. 4 ww. ustawy a ponadto:

(...)

- dokonać ponownego ustalenia należnej Przedszkolu Niepublicznemu „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu dotacji za rok 2015 oraz za pierwsze półrocze 2016 roku.”

Wnosząc zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego Nr 3 (tiret drugi) wystąpienia Wójta Gminy Siedlec podał, że:

„Wójt Gminy Siedlec po zapoznaniu się z protokołem kontroli i wystąpieniem pokontrolnym, nie podziela zawartego tam zalecenia, w szczególności zalecenia zapisanego w pkt 3 drugi myślnik, o treści cyt.: „dokonać ponownego ustalenia należnej Przedszkolu Niepublicznemu „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu dotacji za rok 2015 oraz za pierwsze półrocze 2016 roku.”, w części dotyczącej pierwszego półrocza 2016 roku i jako podstawę zgłoszonego zastrzeżenia podnosi zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, w szczególności naruszenie art. 30 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016r., poz. 446 z

późn. zm.), dalej jako „u.o.s.g.”, art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 07 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2015r. poz. 2156 z późn. zm.), dalej jako „u.o.s.o.” poprzez pominięcie faktu obowiązywania w tym czasie uchwały Nr XVII/80/2016 Rady Gminy Siedlec z dnia 5 stycznia 2016 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, gimnazjum, przedszkoli i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji (Dz. Urz. Woj. Wielkop. z 2016 r., poz. 446 ze zm.; Dz. Urz. Woj. Wielkop. z 2016 r., poz. 1806).”

W uzasadnieniu do zastrzeżeń Wójt podał:

„Wystąpieniem pokontrolnym z dnia 7 listopada 2016 r. znak: WK-0913/10/2016, doręczonym w dniu 10 listopada 2016 r., a dotyczących doraźnej kontroli gospodarki finansowej w zakresie dokonywania wydatków budżetowych za okres od 01.01.2015r. do 30.06.2016r. w tym z tytułu dotacji udzielanych z budżetu Gminy Siedlec dla Przedszkola Niepublicznego „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawarła w pkt 3 drugi myślnik, wniosek pokontrolny o treści cyt.: „dokonać ponownego ustalenia należnej Przedszkolu Niepublicznemu „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu dotacji za rok 2015 oraz za pierwsze półrocze 2016 roku.”. Wykonanie tego wniosku w zakresie pierwszego półrocza 2016 roku, w aspekcie wymagań wynikających z ustaleń kontroli będzie naruszać prawo, w szczególności art. 30 ust. 1 u.o.s.g, i art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 u.o.s.o.

Brać należy bowiem pod uwagę, że w okresie tym tj. od dnia 26 stycznia 2016 roku obowiązywała uchwała Rady Gminy Siedlec Nr XVII/80/2016 z dnia 5 stycznia 2016 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, gimnazjum, przedszkoli i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji (Dz. Urz. Woj. Wielkop. z 2016 r., poz. 446 ze zm.; Dz. Urz. Woj. Wielkop. z 2016 r., poz. 1806), uchylona z dniem 01 września 2016r. przez uchwałę Nr XXV/109/2016 Rady Gminy Siedlec z dnia 9 sierpnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, gimnazjum, przedszkoli i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji (Dz. Urz. Woj. Wielkop. z 2016 r., poz. 5048 (§14)). Uchwała ta stanowiła wykonanie wyłącznej kompetencji Rady Gminy przypisanej w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 u.o.s.o.

Biorąc pod uwagę fakt, że w okresie podjęcia jak i obowiązywania uchwała ta nie została prawnie zakwestionowana na etapie nadzoru wojewody wielkopolskiego oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej i nie była uchylona jako niezgodna z prawem, podlegała bezwzględnemu wykonaniu przez Wójta Gminy Siedlec. W świetle art. 30 ust. 1 u.o.s.g., wójt ma obowiązek wykonywać uchwały Rady Gminy.

Wykonując zapisy w/w uchwały Rady Gminy Siedlec musiałem naliczać dotację zgodnie z tą uchwałą, w związku z czym zgodnie z § 5 ust. 5 pkt 4 tej uchwały ustalono stawki dotacji dla niepublicznego przedszkola i dotację przekazywano w nieprzekraczalnych terminach.

Tym samym dokonanie ponownego ustalenia należnej Przedszkolu Niepublicznemu „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu dotacji za pierwsze półrocze 2016 roku w inny sposób niż wyżej wskazano będzie stanowiło naruszenie art. 30 ust. 1 u.o.s.g., i art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 u.o.s.o..

Dlatego też wnoszę o uchylenie lub doprecyzowanie treści wniosku zawartego w punkcie 3 drugi myślnik, poprzez jednoznaczne określenie:

- czy powinienem ponownie ustalić należną Przedszkolu Niepublicznemu „A Be Ce Strumyk

Wiedzy” w Siedlcu dotację za pierwsze półrocze 2016 roku bez zastosowania zapisów obowiązującej w tym czasie uchwały Nr XVII/80/2016 Rady Gminy Siedlec z dnia 5 stycznia 2016 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, gimnazjum, przedszkoli i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji, i naruszyć tym samym obowiązek jej wykonania (art. 30 ust. 1), wkraczając w kompetencje przypisane Radzie Gminy Siedlec (art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4),

- czy mając na uwadze zapisy treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jako Wójt mam obowiązek bezwzględnie wykonywać w/w uchwałę Rady Gminy Siedlec, będącą w obiegu prawnym w pierwszym półroczu 2016r..

Mając powyższe na uwadze proszę o uchylenie lub zmianę wystąpienia pokontrolnego w zakresie wskazanego wyżej zalecenia.”

Kolegium Izby rozpatrując wniesione zastrzeżenie ustaliło i zważyło co następuje

Po dokonanej analizie treści protokołu oraz akt kontroli, które stanowiły podstawę do sformułowania nieprawidłowości Kolegium Izby wskazuje, że udzielanie i rozliczenie dotacji dla Przedszkola Niepublicznego „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu było przedmiotem doraźnej kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy w Siedlcu (która obejmowała rok 2015) oraz Gminnym Zespole Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu (za okres od 01.01.2016 roku do 30.06.2016 roku).

Doraźna kontrola gospodarki finansowej Gminy Siedlec w zakresie dokonywania wydatków budżetowych, w tym z tytułu dotacji udzielanych z budżetu Gminy dla ww. przedszkola niepublicznego, miała na celu ustalenie czy rzeczywista działalność podmiotu kontrolowanego jest zgodna z przepisami prawa określającymi m.in. prawa i obowiązki kontrolowanego względem podmiotów znajdujących się na zewnątrz tej jednostki. Rezultatem zaś działalności kontrolnej są wyniki kontroli (zawarte w protokole), w którym ustalono stwierdzony w toku kontroli stan faktyczny oraz wykryte uchybienia. Na podstawie ustaleń zawartych w protokole Regionalna Izba Obrachunkowa sformułowała w stosunku do kontrolowanego zalecenia pokontrolne, mające na celu likwidację stwierdzonych uchybień i przywrócenie stanu zgodnego z prawem.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Zespole Obsługi skierowano do Dyrektora wystąpienie pokontrolne Nr WK-0913/11/2016 z dnia 07.11.2016 roku, które przesłane zostało także do wiadomości Wójta Gminy Siedlec, w którym wykazano stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia oraz sformułowano wnioski pokontrolne w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego.

Powyższe kontrole wykazały, że Gminny Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu od stycznia 2016 roku zajmował się, w ramach swojego planu finansowego, udzielaniem i rozliczaniem dotacji dla Przedszkola Niepublicznego „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu.

Zgodnie z przepisami art. 249 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 roku poz. 1870 ze zm.) w planie finansowym urzędu ujmuje się:

- 1) dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych,
- 2) dotacje i środki przekazywane na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego i związków jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) pozostałe dotacje,

4) wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie części subwencji ogólnej, określonej w odrębnych ustawach,

5) płatności oraz składki wpłacane na rzecz instytucji krajowych i zagranicznych.

Brak jest zatem podstaw prawnych do przekazania zadania w zakresie udzielania dotacji przedszkolom niepublicznym innym jednostkom organizacyjnym gminy. W związku z powyższym zachodzi konieczność przekazania zadania w zakresie udzielania dotacji dla przedszkoli i szkół niepublicznych do Urzędu Gminy w Siedlcu.

Zatem wykonywanie przez jednostkę organizacyjną - Gminny Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu zadania polegającego na udzielaniu i rozliczaniu dotacji dla Przedszkola Niepublicznego „*A Be Ce Strumyk Wiedzy*” w Siedlcu w I półroczu 2016 r. było według oceny Kolegium Izby nieprawidłowe i niezgodne z ww. przepisami.

Kolegium Izby wskazuje, że obliczając wysokość dotacji dla Przedszkola Niepublicznego „*A Be Ce Strumyk Wiedzy*” w Siedlcu Gminny Zespół Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu popełnił błędy rachunkowe oraz naruszył przepisy art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 roku poz. 2156 ze zm.), skutkujące nieprawidłowym obliczeniem kwoty dotacji należnej w okresie od 01.01.2016 roku do 30.06.2016 roku.

W ocenie Kolegium Izby ustalenia obu kontroli są istotne dla obliczenia prawidłowej wysokości należnej w 2016 roku dotacji dla Przedszkola Niepublicznego „*A Be Ce Strumyk Wiedzy*” w Siedlcu. Urząd Gminy przejmując zadanie w zakresie udzielania dotacji, stosownie do wymogów przepisu art. 249 ust. 4 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, przejmuje równocześnie obowiązek podjęcia działań naprawczych w zakresie prawidłowego naliczenia dotacji za pierwsze półrocze 2016 roku, po uprzednim przekazaniu przez Dyrektora Gminnego Zespołu Obsługi Ekonomiczno-Administracyjnej Szkół i Placówek w Siedlcu pełnej dokumentacji niezbędnej dla wyliczenia jej prawidłowej wysokości.

Oceniając zgodność z prawem działań kontrolowanej jednostki, w obszarze udzielania dotacji oświatowych, Kolegium Izby wskazuje przede wszystkim na przepis art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zasady obliczania i udzielania dotacji dla jednostek oświatowych oraz terminy ich przekazywania uregulowane są w przepisach ustawy o systemie oświaty i postanowieniach zawartych w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wydanych na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy. W wykonaniu dyspozycji ww. przepisów Rada Gminy Siedlec podjęła uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji, to jest:

- uchwałę Nr XLVIII/244/2014 z dnia 27 maja 2014 roku, zmienioną uchwałą Nr XI/47/2015 Rady Gminy Siedlec z dnia 01.09.2015 roku,
- uchwałę Nr XVII/80/2016 z dnia 5 stycznia 2016 roku, oraz

- uchwałą Nr XXV/109/2016 z dnia 9 sierpnia 2016 roku.

Wykonanie ww. uchwał Rada Gminy w Siedlcu powierzyła Wójtowi Gminy Siedlec.

Uchwały te stanowią prawo miejscowe, które zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny, ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP nie zapisano delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych, bowiem samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej (por. W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2003, s. 84).

Akty prawa miejscowego uchwalane przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, aby przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem prawa miejscowego a ustawą i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpatrywanej sprawy Kolegium Izby stwierdza, iż ustawa o systemie oświaty, jako źródło obowiązującego powszechnie prawa, jest aktem nadrzędnym do aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego przyznanie i wypłata dotacji oświatowych przez gminę bezwzględnie musi odbywać się w zgodzie z przepisami ustawy, zwłaszcza w przypadku, gdy zapisy uchwały organu stanowiącego wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia.

Za całkowicie chybione zdaniem Kolegium Izby należy uznać stanowisko Wójta Gminy Siedlec, jakoby ponowne naliczenie dotacji, zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty i jednocześnie w sposób odmienny od określonego uchwałą Rady Gminy Siedlec, będzie stanowiło naruszenie przepisów ustawy o systemie oświaty. Przeciwnie, nieprawidłowe naliczenie dotacji stanowi naruszenie ww. przepisów, ale także przepisów art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który zobowiązuje do dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W zastrzeżeniach Wójt wskazuje ponadto, że przeliczenie i wypłacenie należnej kwoty dotacji jednostkom oświatowym jest niemożliwe z uwagi, na przepis art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że „Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa”. Nie można zgodzić się z tym stwierdzeniem, ponieważ przepisy ustawy o systemie oświaty gwarantują jednostkom oświatowym otrzymanie dotacji ustalonej na zasadach w ustawie określonych. Stąd wpłacenie w danym roku przez gminę dotacji w zaniżonej wysokości skutkuje koniecznością jej „wyrównania”. Przepisy ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o finansach publicznych nie zawierają ograniczeń czasowych do wypłacania dotacji w prawidłowej wysokości, w rozstrzyganym przypadku w zgodzie z przepisem art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty.

Uznanie za prawidłowe prezentowanego przez Wójta stanowiska prowadziłyby do sytuacji, w której jednostki oświatowe, prowadzone przez inne niż jednostki samorządu terytorialnego podmioty, na skutek nieprawidłowego obliczenia przez gminę dotacji nie otrzymywałyby należnych im za dany rok, przeznaczonych na ich funkcjonowanie środków.

Jednostkom oświatowym pozostawałaby wyłącznie droga sądowa do dochodzenia należnej kwoty dotacji, a w przypadku korzystnego dla nich rozstrzygnięcia gmina i tak byłaby

zobowiązana do wypłaty należnych środków (prawdopodobnie z odsetkami) niezależnie od tego czy byłby to rok, w którym udzielono dotacje czy też lata następne.

Kolegium Izby wskazuje, że przeliczeń wysokości dotacji za okres od 01.01.2016 roku do 30.06.2016 roku należy dokonać w oparciu o przepisy art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, z zachowaniem obowiązujących w tym okresie uchwał Rady Gminy w zakresie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i form wychowania przedszkolnego zakładanych i prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji, to jest:

- w okresie od dnia 01.01.2016 roku do dnia 25.01.2016 roku uchwała Nr XLVIII/244/2014 Rady Gminy Siedlec z dnia 27 maja 2014 roku, zmieniona uchwałą Nr XI/47/2015 Rady Gminy Siedlec z dnia 01.09.2015 roku,
- od dnia 26.01.2016 roku uchwała Nr XVII/80/2016 Rady Gminy Siedlec z dnia 5 stycznia 2016 roku,
- od dnia 01.09.2016 roku uchwała Nr XXV/109/2016 Rady Gminy Siedlec z dnia 9 sierpnia 2016 roku.

Ponadto Kolegium Izby przypomina, że stosownie do zapisów wynikających z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stawka dotacji należna na jednego ucznia uczęszczającego do przedszkola niepublicznego winna zostać skorygowana w oparciu o faktycznie wykonane w 2016 roku dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych.

W dniu 12.12.2016 r. Wójt Gminy Siedlec przekazał tut. Izbie Informację o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych podając, że:

„(...)

3. *Podjęto działania związane z nadzorem i kontrolą przy udzielaniu, przekazywaniu oraz rozliczaniu dotacji dla przedszkoli niepublicznych.*
 - *W dniu 22 listopada 2016 roku wydałem zarządzenie o przeprowadzeniu kontroli w Przedszkolu Niepublicznym „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu w celu ustalenia rzeczywistej ilości dzieci zapisanych do Przedszkola w poszczególnych miesiącach roku 2015 oraz za pierwsze półrocze 2016 roku oraz prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem. Kontrolę rozpoczęto w dniu 29 listopada 2016 roku.*
 - *Ponowne ustalenie należnej dotacji za rok 2015 będzie możliwe po zakończeniu kontroli w Przedszkolu Niepublicznym „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu i ustaleniu rzeczywistej ilości dzieci zapisanych do Przedszkola.*
W dniu 24 listopada 2016 r. złożyłem do Izby zastrzeżenie dotyczące ponownego ustalenia należnej dotacji za pierwsze półrocze 2016 roku.
 - *Wydano na piśmie szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu księgowania umożliwiające ustalenie dochodów i wydatków przynależnych do każdego przedszkola.*
 - *Polecono pracownikom odpowiedzialnym za naliczanie i rozliczanie dotacji do stosowania przepisów art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.) oraz przestrzegania wytycznych udzielonych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Komunikacie z dnia 7 marca 2014 roku Nr WA-0173/1/9/2014.*
4. *W projekcie budżetu na 2017 rok zaplanowano kwotę dotacji dla przedszkoli niepublicznych uwzględniając przepisy art. 78b ustawy z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1010).*
5. *Pouczono pracownika o przestrzeganiu przepisów art. 82 ustawy z dnia 7 września 1991 r.*

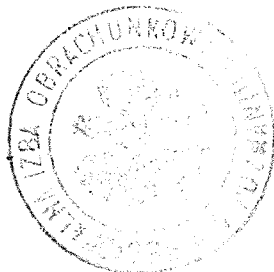
- o systemie oświaty przy dokonywaniu wpisu do ewidencji szkół i placówek niepublicznych.
6. W projekcie budżetu na 2017 rok sklasyfikowano dochody i wydatki związane z przedszkolami w rozdziale 80104 zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi oraz stosownie do przepisów załącznika Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
 7. W projekcie budżetu na rok 2017 ujęto dotacje dla niepublicznego przedszkola w planie finansowym Urzędu Gminy w Siedlcu."

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby nie podziela poglądu Wójta Gminy Siedlec, iż zalecenie „dokonać ponownego ustalenia należnej Przedszkolu Niepublicznemu „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu dotacji za rok 2015 oraz za pierwsze półrocze 2016 roku.” w części dotyczącej 2016 roku narusza przepisy art. 30 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.), art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 07 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.). Z przekazanej tut. Izbie Informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych wynika, że podjęte zostały działania mające na celu ponowne ustalenie należnej Przedszkolu Niepublicznemu „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu dotacji poprzez wszczęcie kontroli w Przedszkolu Niepublicznym „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu. W trakcie tej kontroli możliwe będzie ustalenie rzeczywistej ilości dzieci zapisanych do Przedszkola w poszczególnych miesiącach roku 2015 oraz 2016 roku a także prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonej Przedszkolu zarówno w 2015, jak i w 2016 roku. Konsekwencją powyższych działań Wójta Gminy Siedlec winno być ponowne naliczenie dotacji należnej Przedszkolu Niepublicznemu „A Be Ce Strumyk Wiedzy” w Siedlcu zarówno w 2015, jak i w 2016 roku.

Z wyżej przedstawionych względów Kolegium Izby uznało, że zastrzeżenie wniesione przez Wójta Gminy Siedlec nie zasługuje na uwzględnienie, a sformułowany na podstawie nieprawidłowości wskazanej w I części wystąpienia wniosek pokontrolny Nr 3 – tiret drugi jest zasadny, a podstawa prawna użyta przy jego formułowaniu jest prawidłowa.

Uwzględniając powyższe postanowiono jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę nie przysługuje skarga do Sądu Administracyjnego.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Siedlcu

Gratyna Wróblewska

