

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej

Police, dnia 27.01.2011r.

Janusz Szwyd

Pan

Zbigniew Kropidłowski

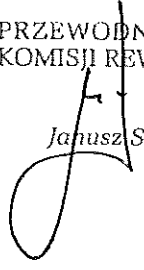
Przewodniczący Rady Powiatu

w Policach

Działając na podstawie uchwały nr X/78/2011 Rady Powiatu w Policach z dn. 25 listopada 2011 r. przedstawiam w załączeniu sprawozdanie z przeprowadzenia kontroli w sprawie skargi dotyczącej działalności Zarządu Powiatu w Policach oraz Starosty Polickiego.

PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI REWIZYJNEJ

Janusz Szwyd



Sprawozdanie

Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Policach z kontroli w sprawie skargi
Fundacji ODK w Policach

Komisja w składzie:

Janusz Szwyd- Przewodniczący Komisji

Mariusz Sarnecki – Wiceprzewodniczący Komisji

Andreas Kardziejonek - Sekretarz Komisji

Waldemar Echaust - Członek Komisji

działając na podstawie uchwały nr X/70/2011 Rady Powiatu w Policach z dn. 25.11.2011 r.
przeprowadziła kontrolę w sprawie skargi Fundacji ODK w Policach.

Kontrolę przeprowadzono na posiedzeniach Komisji w dniach 13 grudnia 2011 r., 19 grudnia 2011 r. i 17.01.2012 r.

Przedmiot kontroli:

Zasadność skargi złożonej przez P. Marię Górską - prezesa Fundacji Ośrodek Doskonalenia Kadr w Policach na działalność Zarządu Powiatu w Policach i Starosty Polickiego.

Na posiedzeniach Komisji w dniach 13.12.2011 r. i 19.12.2011 r. zapoznano się z dokumentacją dotyczącą przedmiotowej sprawy. W posiedzeniach Komisji uczestniczyli ze strony Starostwa:

- P. Anna Rybakiewicz – Wicestarosta,

- Przedstawiciele Wydziału Edukacji z p. Beata Kropidłowską – Naczelnikiem tego Wydziału,

- p. Jurata Dettlaff – Skarbnik Powiatu,

- radcy prawni – p. Przemysław Gardocki i p. Bartosz Strojcki,

Fundację ODK reprezentowała w dn. 19.12.2011 – p. Maria Górską – prezes Fundacji.

Po przeanalizowaniu dokumentacji, wysłuchaniu stron i opinii radców prawnych Komisja stwierdza:

Dnia 26 października 2011 r. prezes Fundacji Ośrodek Doskonalenia Kadr w Policach wniosła do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej pismo Nr FODK- 135/2011. W piśmie tym, wskazując na opinie prawne z dnia 30 czerwca, 17 sierpnia i z dnia 21 sierpnia 2011 r. sporządzone przez Kancelarię Radcy Prawnego GARDOCKI, prezes Fundacji ODK Pani Maria Górską zarzucała „łamanie prawa” przez Starostwo Powiatowe w Policach. Ponadto, Fundacja ODK w Policach, powołując się na pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 24 sierpnia 2010 r. Nr K-0010/212/MK/11 informowała, że w porządku obrad sesji Rady Powiatu w Policach z dnia 30 października 2011 r. nie przewidziano nowelizacji uchwały Nr XLVI/319/201G Rady Powiatu w Policach z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych udzielanych z budżetu Powiatu Polickiego.

W konkluzji pisma Pani Prezes w imieniu Fundacji Ośrodek Doskonalenia Kadr w Policach wnosila o „spowodowanie przestrzegania prawa przez organy Powiatu Polickiego”.
Dnia 17 listopada 2011 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej przekazał skargę Pani Marii Górskiej Radzie Powiatu w Policach.

W dniu 19 grudnia 2011 r. Pani Prezes Fundacji Ośrodek Doskonalenia Kadr w Policach skierowała do Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Policach pismo, w którym wnosila o spowodowanie: „aby Zarząd Powiatu w Policach:

- 1) wykonał Uchwałę Kolegium RIO wymienioną w ust. 2, tj. zastosował jedną z podstawowych zasad prawa (przywołaną w uzasadnieniu tejże uchwały) – tj. niedziałania prawa wstecz;
- 2) zwrócił Fundacji ODK kwotę 14.992,00 zł (słownie: czternaście tysięcy dziewięćset dziewięćdziesiąt dwa zł)”.

W treści wyżej wymienionego pisma przywołała liczne cytaty z opinii prawnych mających uzasadniać stanowisko skarżącej. Ponadto zarzuciła, że Starosta Policki w decyzji Nr 1/2011 Starosty Polickiego umarzającej postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji naliczonej w nadmiernej wysokości od dnia 1 stycznia do 30 kwietnia 2011 r. potwierdził nieprawdę, jakoby w piśmie z dnia 27 października 2011 r. nr FOK- 135/11 strona, czyli prezes reprezentujący Fundację ODK wypowiedział się co do dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji.

Zdaniem Pani Górskiej nie dotyczyło to wszystkich dokumentów i materiałów zgromadzonych przez Starostwo w sprawie, albowiem Fundacja ODK otrzymała opinię Kancelarii Radcy Prawnego GARDOCKI z dnia 28 października 2011 r., opinię Pana Bartosza Stojckiego - z dnia 19 października 2011 r. i opinię Pana Tomasza Przeworskiego - z dnia 19 października 2011 r. po zakończeniu postępowania.

Zarzuty skargi Prezesa Fundacji ODK zawarte w pismach z dnia 26 października 2011r. i 19 grudnia 2011 r. można podzielić na cztery grupy:

- 1) dokonywania przez Zarząd Powiatu rozliczania dotacji w trakcie roku budżetowego i związane z tym pomniejszenie kwot miesięcznych dotacji na łączną kwotę 14.992,00 zł;
- 2) naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz;
- 3) niewykonania zaleceń Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie zawartych w piśmie z dnia 24 sierpnia 2011 r. Nr K-0010/212/MK/11;
- 4) potwierdzenia przez Starostę Polickiego w decyzji administracyjnej nieprawdy, jakoby w piśmie z dnia 27 października 2011 r. nr FOK- 135/11 strona, czyli prezes reprezentujący Fundację ODK wypowiedział się, co do dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji.

Ad 1

Dotacje w 2011 r. udzielane były i rozliczane na zasadach określonych w uchwale Rady Powiatu w Policach z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych udzielanych z budżetu Powiatu Polickiego (XLVI/319/2010).

W myśl § 5 ust. 1 tej uchwały rozliczenie dotacji następuje na podstawie sporządzanych przez dotowanego i przedkładanych Zarządowi comiesięcznych informacji o rzeczywistej liczbie uczniów, wg stanu na koniec miesiąca sprawozdawczego, nie później niż do 10. dnia miesiąca następującego po miesiącu

sprawozdawczym. Z kolei § 6 ust. 1 uchwały stanowił, iż dotowany sporządza i przekazuje Zarządowi, w terminie do 10. dnia każdego miesiąca, rozliczenie miesięczne przyznanej dotacji na działalność szkoły niepublicznej. W punkcie 4 (informacja miesięczna o rzeczywistej liczbie uczniów) załącznika do uchwały nr XLVI/319/2010 Rady Powiatu w Policach z dnia 5 listopada 2010 dotowany był zobowiązany wskazać „kwotę otrzymanej dotacji od początku roku”, którą Starostwo Powiatowe uwzględniało ustalając wysokość dotacji na miesiąc następny. Powyższe zapisy wskazują na uprawnienie Zarządu Powiatu do dokonywania rozliczeń dotacji w tym jej zmniejszania lub zwiększania w trakcie roku budżetowego. Należy podkreślić, iż w ubiegłych latach praktyka taka nie była kwestionowana przez skarżącą, aczkolwiek dotychczas dochodziło wyłącznie do jednorazowego zwiększenia kwoty miesięcznej dotacji wyrównującej kwoty wypłaconych dotacji do czasu ustalenia wysokości stawki dotacji obowiązującej w danym roku. Nie zmienia to jednak faktu, iż zasada była tożsama. Jedyna różnica polegała na tym, iż w ubiegłych latach wyrównanie następowało jednorazowo, a w roku 2011 rozliczenie polegało na rozłożeniu kompensacji na kilka miesięcy, co w przypadku obniżenia dotacji było korzystne dla Fundacji ODK. Fundacja zresztą zwróciła się w piśmie z dnia 7 lipca 2011 r. o rozłożenie nadpłaty dotacji na rok 2011 na prowadzenie szkół przez Fundację w kwocie 14.992,00 zł na 24 miesięczne raty, poczynając od września 2011 r. W pełni pozytywne rozpatrzenie tego wniosku nie było możliwe z uwagi na zasady regulujące finanse publiczne. Prawdopodobnie przyjętej przez Zarząd praktyki rozliczenia dotacji potwierdza treść opinii prawnej sporządzonej przez radcę prawnego Przemysława Gardockiego w dniu 28 października 2011 r., w której napisano: „[...]Jeżeli zatem dotacja rozliczana jest w trakcie roku w transzach i z rozliczenia wynika, iż została wypłacona w wysokości wyższej niż wynikałoby to z przyjętego harmonogramu płatności transz zdaniem opiniującego nadwyżka może być rozliczona, bądź jednorazowo w kolejnym okresie rozliczeniowym, bądź sukcesywnie w kolejnych miesiącach do zakończenia okresu na jaki dotacja została udzielona.[...]”. Wskazać także trzeba na treść art. 252 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, iż dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. W niniejszej sprawie, gdyby nie dokonano rozliczeń dotacji w trakcie roku budżetowego doszłoby do otrzymywania przez Fundację ODK dotacji w wysokości wyższej niż określona w przepisach tj. uchwale Nr 54/2011 Zarządu Powiatu w Policach z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej kwoty dotacji na jednego ucznia w 2011 r. dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych, a w konsekwencji skutkowałoby obowiązkiem zwrotu przez Fundację dotacji pobranej w nadmiernej wysokości i to z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Ważnym aspektem sprawy jest również fakt, iż brzmienie art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) nie zmieniło się od 2004 r., a w myśl zawartych tam m.in. zapisów wskazuje się na obowiązek „... w przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju”, który to przepis nie był w praktyce respektowany w latach poprzednich, również wówczas, gdy Naczelnikiem Wydziału Edukacji i Kultury była pani Maria Górską, a zdecydowanie miał on wpływ na określenie wysokości przedmiotowych dotacji.

Zauważyć także należy, iż według wiedzy jaką dysponuje Komisja Rewizyjna, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie pomimo wielu monitów Pani Marii Górskiej nie stwierdziła żadnych uchybień w trybie rozliczenia dotacji przyjętym przez Zarząd Powiatu. Za całkowicie bezzasadne należy uznać żądanie zwrotu kwoty 14.992,00 zł. Wysokość dotacji otrzymanej przez Fundację w roku 2011 była zgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Tym samym zarzut jest niezasadny.

Ad 2

Kwestię nierespektowania zasady niedziałania prawa wstecz rozstrzygnęło dnia 19 września 2011 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, które podjęło uchwałę Nr XIX/115/S/2011, w której stwierdziło nieważność uchwały Zarządu Powiatu w Policach Nr 54/2011 w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej kwoty dotacji na jednego ucznia w 2011 r., w części dotyczącej wyrażenia „i ma zastosowanie do dotacji należnych od dnia 1 stycznia 2011 r.” W pozostałym zakresie RIO nie stwierdziło uchybień w wyżej wymienionej uchwale. W szczególności nie został podważony przez organ nadzoru § 3 uchwały, który stanowi, iż „Kwoty dotacji, o których mowa w § 1 i 2, obowiązują od dnia 1 stycznia 2011 r.”, i w sposób jednoznaczny rozstrzyga kwestię czasookresu obowiązywania stawek dotacji określonych w uchwale. Powyższe potwierdzają opinie prawne Pana Bartosza Stojckiego - z dnia 19 października 2011 r. i Pana Tomasza Przeworskiego - z dnia 19 października 2011 r. Tym samym zarzut jest niezasadny.

Ad 3

Dnia 23 grudnia 2011 r. Rada Powiatu w Policach podjęła uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych udzielanych z budżetu Powiatu Polickiego. Uchwała ta w paragrafie 3 ust. 1 wypełnia zalecenia Regionalnej Izby Obrachunkowej zawarte w piśmie z dnia 24 sierpnia 2011 r. Nr K-0010/212/MK/11. Oczywiście jest, iż proces przygotowania uchwały obejmującej tak skomplikowaną materię jest czasochłonny. Według wyjaśnień Zarządu Powiatu, w szczególności na pewne wydłużenie procesu uchwałodawczego w tym zakresie wpłynął proces konsultacji projektu uchwały z RIO w Szczecinie. Tym samym zarzut jest niezasadny.

Ad 4

W wyniku błędnego zdefiniowania problemu rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych w roku 2011, polegającego na użyciu terminu „nadpłata” zamiast „nadwyżka” skutkującego wydaniem opinii prawnej, wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji naliczonej w nadmiernej wysokości w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 kwietnia 2011 r. dla słuchaczy Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych i Uzupełniającego Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych Fundacji Ośrodek Doskonalenia Kadr w Policach.

W toku czynności wyjaśniających okazało się, iż przedwczesne jest stwierdzenie, czy w tym przypadku doszło do pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, ponieważ dotacja została przyznana na okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2011 r., w związku z czym nie doszło do całkowitego rozliczenia dotacji za ww. okres albowiem

rok nie został jeszcze rozliczony, a zatem o ewentualnej nadwyżce można mówić dopiero po upływie czasu, na który została udzielona. W wyniku czego wydano decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego.

Starosta Policki w decyzji Nr 1/2011 Starosty Polickiego umorzającej postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji naliczonej w nadmiernej wysokości od dnia 1 stycznia do 30 kwietnia 2011 r. zawarł zdanie: „W piśmie znak: FODK- 135/11 z dnia 27 października 2011 r., strona wypowiedziała się co do dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji”. Zdanie to zawiera wyłącznie informację, iż strona postępowania przedstawiła swe stanowisko w sprawie. Informacja ta nie wskazuje rozmiaru materiału dowodowego, co do którego odniosła się Fundacja a jedynie fakt dokonania tej czynności. Opinie prawne, z którymi skarżąca zapoznała się po zakończeniu postępowania nie stanowią materiału dowodowego postępowania administracyjnego, toteż organ wydający decyzję nie był zobowiązany do ich udostępnienia stronie postępowania. Dwie z nich tj. opinia Pana Bartosza Stojckiego - z dnia 19 października 2011 r. i opinia Pana Tomasza Przeworskiego - z dnia 19 października 2011 r. nie dotyczą sprawy w jakiej toczyło się postępowanie administracyjne. Na koniec należy zauważyć, iż postępowanie skargowe nie jest właściwym trybem do rozpatrywania zarzutów dotyczących postępowania administracyjnego. Zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego strona niezadowolona z decyzji winna wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia. Decyzja Nr 1/2011 Starosty Polickiego zawierała stosowne pouczenie. Z informacji będących w dyspozycji Komisji Rewizyjnej Fundacja ODK nie skorzystała z tego uprawnienia. Tym samym zarzut jest niezasadny.

PRZEWODNICZĄCY
KOMISJI REWIZYJNEJ

Janusz Szwyd