



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2023 r.

Poz. 4797

UCHWAŁA NR 13.223.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 24 maja 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XLIV/487/2022 Rady Miasta Sulejówek z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół dla których Miasto Sulejówek jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XLIV/487/2022 Rady Miasta Sulejówek z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół dla których Miasto Sulejówek jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, tj. § 4 ust. 4 w zakresie wyrazów, cyt. „a także do złożenia wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji”, § 4 ust. 5 i 10, § 5 ust. 1, 5 i 6, § 8 ust. 1 pkt 3, § 8 ust. 2 oraz załącznika Nr 3 w części VI w zakresie wyrazów, cyt. „Oświadczam, że znane są mi przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”, z powodu istotnego naruszenia art. 36, art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 z późn. zm.), art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), a także § 134 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Sulejówek skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 5 maja 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XLIV/487/2022 Rady Miasta Sulejówek z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego i niepublicznych szkół dla których Miasto Sulejówek jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 4 ust. 4 przedmiotowej uchwały zawarto upoważnienie dla Burmistrza Sulejówka do wezwania, cyt. „złożenia wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji”. Dalej w § 4 ust. 5 badanej uchwały Rada Miasta Sulejówek postanowiła, cyt. „Burmistrz Miasta Sulejówek ma prawo żądać przedłożenia do wglądu oryginałów dokumentacji finansowo-księgowej (w tym wyciągów bankowych), wskazanej w rozliczeniu lub przesłania kopii tej dokumentacji potwierdzonej za zgodność z oryginałem przez organ prowadzący dotowaną jednostkę.”

W § 5 ust. 6 badanej uchwały ustalono, cyt. „Kontrolujący mają prawo do:

- 1) wystąpienia o udzielenie, w terminie przez nich wyznaczonym, ustnych lub pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli, w tym badanej dokumentacji. Termin wyznaczony na udzielenie informacji powinien być odpowiedni do wagi lub złożoności żądanej czynności;
- 2) sporządzenia kopii dokumentów lub wyciągów z badanych dokumentów;
- 3) oględzin obiektów i składników majątkowych, których utrzymanie lub nabycie związane jest z przedmiotem kontroli;
- 4) podpisywania dokumentów dotyczących przeprowadzanej kontroli;
- 5) wglądu do dowodów wpłat chesnego, dokumentów zwalniających z tych wpłat oraz umów o nauczanie i wychowanie uczniów”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że uprawnienia kontrolujących zostały określone w art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z tym przepisem, osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2- także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 oraz ich weryfikacji. W związku z powyższym Kolegium Izby uznało, że uregulowania zawarte w § 5 ust. 6 stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, natomiast postanowienia § 4 ust. 4 w zakresie słów, cyt. „a także do złożenia wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji” oraz § 4 ust. 5 badanej uchwały wykraczają poza delegację dla organu stanowiącego do ustalenia trybu rozliczenia dotacji oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, zawartą w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. W ocenie Kolegium Izby, postanowienie o tym, że Burmistrz Miasta Sulejówek może wezwać do złożenia wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, jak również postanowienia, że Burmistrz Miasta Sulejówek ma prawo żądać przedłożenia do wglądu oryginałów dokumentacji finansowo-księgowej, wskazanej w rozliczeniu lub przesłania kopii tej dokumentacji potwierdzonej za zgodność z oryginałem przez organ prowadzący dotowaną jednostkę, oznacza de facto nałożenie obowiązku sporządzania ww. dokumentów oraz powstania nowych zadań jednostki kontrolowanej, co wykracza poza delegację dla organu stanowiącego do ustalenia trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, zawartą w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że zarówno Burmistrz Miasta jak i kontrolujący nie pozostaje w stosunku do przełożonego wobec pracowników kontrolowanej placówki, zatem nie powinien kierować „żądań” o dodatkowe, niewymienione w art. 36 ust. 2 ustawy, informacje i wyjaśnienia. Podejmując badaną uchwałę, Rada Miasta Sulejówek powinna działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, stosownie do § 134 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły

stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. II SA/Bk 336/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 116/13). Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Bd 829/19). Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego stanowi istotne naruszenie prawa (vide: np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IVSA/Gd 266/16).

W § 4 ust. 10 badanej uchwały ustalono, cyt. „Dotowane jednostki zobowiązane są do prowadzenia dokumentacji finansowej w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację wydatków dokonywanych ze środków dotacji”. W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienie wykracza poza delegację dla organu stanowiącego do ustalenia trybu rozliczenia dotacji, a także kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, zawartą w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Beneficjenci dotacji, o których mowa w badanej uchwale, nie są podmiotami zależnymi, czy też nadzorowanymi przez Miasto Sulejówek, dlatego nie można – bez wyraźnej podstawy prawnej – nakładać na nich ww. obowiązków. Podejmując badaną uchwałę, Rada Miasta Sulejówek powinna działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego.

W § 5 ust. 1 postanowiono, cyt. „Miastu Sulejówek przysługuje prawo kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przez jednostki dotowane. Kontrola, o której mowa obejmuje w szczególności:

- 1) zgodność danych zawartych w miesięcznej informacji o faktycznej liczbie uczniów z dokumentacją dotowanej jednostki;
- 2) prawidłowość wykorzystania dotacji na cele określone w ustawie”.

Następnie w § 5 ust. 5 badanej uchwały ustalono, cyt. „Organ prowadzący dotowaną jednostkę zobowiązany jest do zapewnienia kontrolującemu warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym udostępniania pomieszczeń do przeprowadzenia kontroli, udzielania informacji i wyjaśnień w terminach wskazanych przez kontrolujących, umożliwienia sporządzania niezbędnych do przeprowadzenia kontroli kopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów i poświadczania ich za zgodność z oryginałem”.

Zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oraz uprawnienia osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli zostały określone w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Organ stanowiący nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już uregulowane w obowiązujących przepisach prawa, ani dokonywać modyfikacji zapisów ustawy, bowiem może prowadzić to do zmiany inicjatywy ustawodawcy. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych, cyt. „Z istoty aktu prawa miejscowego, wynika bowiem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne” (tak: wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r. II OSK 1943/18, jak również: wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r. SA/Wr 1793/93, wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r. II SA/Wr 1389/03, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r. IV SA/Wr 505/04).

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, iż użyty w § 5 ust. 1 badanej uchwały zwrot, cyt. „w szczególności” pozostawia swobodę organowi wykonawczemu w ustaleniu trybu

przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. sygn. akt I SA/GD 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 1248/20). W związku z powyższym zapisy § 5 ust. 1 i 5 badanej uchwały stanowią naruszenie art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W 8 ust. 1 pkt 3 badanej uchwały Rada Miasta Sulejówek postanowiła, że wystąpienie pokontrolne zawierać będzie, cyt. „kwotę dotacji podlegającą zwrotowi wraz z tytułem jej zwrotu oraz z pouczeniem o możliwości pisemnego jej uznania i zwrotu do budżetu Miasta Sulejówek na wskazany rachunek bankowy”. Kolegium Izby wskazuje, iż powyższy zapis stoi w sprzeczności z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym, cyt. „Organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej, są: (...) 4) w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego - wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta albo marszałek województwa; (...)”. Właśnie te organy będą więc właściwe do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji udzielonej przez gminę, powiat lub województwo, lecz nierozliczonej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. Jak wskazuje powyższe, zwrot dotacji następuje w drodze decyzji administracyjnej, nie zaś na podstawie wystąpienia pokontrolnego. Przesłanką jej wydania jest ustalenie, że dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem albo że została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości (zob. wyrok WSA w Kielcach z 7 marca 2012 r., II SA/Ke 45/12).

Następnie w § 8 ust. 2 przedmiotowej uchwały ustalono, cyt. „Osoba lub osoby prowadzące podmiot kontrolowany zawiadamiają Burmistrza Miasta Sulejówek o realizacji wniosków, o których mowa w ust. 1 pkt.3 i 4, w terminie 15 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego”.

Zdaniem Kolegium Izby uregulowania w zakresie obowiązku zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych wykraczają poza delegację określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdyż nie mieszczą się w trybie (procedurze) przeprowadzania kontroli. Każdorazowe przekroczenie lub modyfikacja przepisów rangi ustawowej należy uznać za istotne naruszenie prawa, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, przykładowo: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „(...) zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (...)”, czy wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. sygn. akt II FSK 3595/13, w którym Sąd wskazał, cyt. „(...) do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (...)”.

W części VI załącznika Nr 3 do przedmiotowej uchwały Rada Miasta Sulejówek zawarła wyrażenie, cyt. „Oświadczam, że znane są mi przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych”. Kolegium Izby wskazuje, że Rada Miasta Sulejówek nie miała prawa stanowić przepisów o charakterze karnym w badanej uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, bowiem do ich stanowienia konieczne jest wyraźne upoważnienie ustawowe, którego art. 38 ust. 1 ustawy

o finansowaniu zadań oświatowych nie zawiera (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 sierpnia 2015 r. IV SA/Po 368/15).

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski