



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 października 2023 r.

Poz. 11602

UCHWAŁA NR 17.269.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 18 lipca 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LVIII/7/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.) 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LVIII/7/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, tj. § 4 ust. 2, § 5 ust. 3 w zakresie wyrazów „którzy spełnili wymóg uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w ubiegłym miesiącu potwierdzony ich własnoręcznym podpisem na listach obecności na tych zajęciach,” § 5 ust. 4, § 5 ust. 7, w § 7 ust. 2 w zakresie wyrazów „w szczególności,” § 7 ust. 3, z powodu istotnego naruszenia art. 25 ust. 6, art. 26 ust. 2, 4 i 6, art. 36, art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 z późn. zm.) oraz § 6, § 134, § 135 i § 137 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 Powiatowi Piaseczyńskiemu służy 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 4 lipca 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LVIII/7/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

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 badanej uchwale Rada Powiatu Piaseczyńskiego ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, a także termin przekazywania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

W § 4 ust. 2 badanej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła, cyt. „Dotację, o której mowa w § 25 ust. 6 i § 26 ust. 6 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych przekazuje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania zaświadczenia o uzyskaniu przez ucznia odpowiednio świadectwa dojrzałości, certyfikatu kwalifikacji zawodowej z kwalifikacji wyodrębnionej w zawodzie lub dyplomu zawodowego.”.

Zdaniem organu nadzoru Rada Powiatu Piaseczyńskiego dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 25 ust. 6 i art. 26 ust. 6 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W myśl art. 25 ust. 6 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, dotacja, o której mowa w ust. 5, jest wypłacana jednorazowo, na rachunek bankowy szkoły, placówki lub zespołu szkół lub placówek, w terminie 30 dni od dnia złożenia przez organ prowadzący szkołę zaświadczenia oraz kopii świadectwa ukończenia szkoły, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 3, i może być wykorzystana także na refundację wydatków związanych z realizacją zadań szkoły, o których mowa w art. 35 ust. 1, poniesionych przez szkołę w okresie:

- 1) 4 lat budżetowych poprzedzających rok wypłacenia dotacji - w przypadku dotacji przyznanej na ucznia publicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych;
- 2) 2 lat budżetowych poprzedzających rok wypłacenia dotacji - w przypadku dotacji przyznanej na ucznia publicznej branżowej szkoły II stopnia lub publicznej szkoły policealnej.

Zgodnie zaś z art. 26 ust. 6 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, dotacja, o której mowa w ust. 5, jest wypłacana jednorazowo, na rachunek bankowy szkoły, placówki lub zespołu szkół lub placówek, w terminie 30 dni od dnia złożenia przez organ prowadzący szkołę zaświadczenia oraz kopii świadectwa ukończenia szkoły, o których mowa w art. 33 ust. 1 pkt 3, i może być wykorzystana także na refundację wydatków związanych z realizacją zadań szkoły, o których mowa w art. 35 ust. 1, poniesionych przez szkołę w okresie:

- 1) 4 lat budżetowych poprzedzających rok wypłacenia dotacji - w przypadku dotacji przyznanej na ucznia niepublicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych;
- 2) 2 lat budżetowych poprzedzających rok wypłacenia dotacji - w przypadku dotacji przyznanej na ucznia niepublicznej branżowej szkoły II stopnia lub niepublicznej szkoły policealnej.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie ma potrzeby ani podstaw do powielania przepisów, a tym bardziej do ich modyfikacji.

W ocenie Kolegium Izby Rada Powiatu Piaseczyńskiego przekroczyła granice delegacji ustawowej, na podstawie której została podjęta badana uchwała. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja i powtórzenia regulacji ustawowych przez przepisy powiatowe jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99).

W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r. IV SA/Wr 505/04 Sąd wskazał, cyt. „Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Wr 1793/93, OwSS 1995, nr 4, poz. 142; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r., II SA/Wr 1389/03, OwSS 2004, nr 1, poz. 14 i inne) nie jest dopuszczalne powtarzanie w jakimkolwiek akcie wydawanym przez organy samorządowe regulacji ustawowych. Powtórzenie bowiem regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązywania w sytuacji, gdy ustawowy akt obowiązuje już na innej podstawie prawnej, organ samorządowy zaś nie posiada uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawy. Dlatego też powtórzenie treści ustawy w akcie wydawanym przez organ samorządowy stanowi istotne naruszenie prawa”.

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacje w akcie prawa miejscowego są niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22). W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących powiatowi.

W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zamieszczenie w treści uchwały organu stanowiącego regulacji, będących powtórzeniem unormowań zawartych w odpowiednich przepisach ustawy o finansach publicznych, stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 5 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego umieściła zapis, cyt. „W terminie do 10 – go dnia każdego miesiąca organ prowadzący szkołę, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przekazuje organowi dotującemu informację o liczbie uczniów/słuchaczy, którzy spełnili wymóg uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w ubiegłym miesiącu potwierdzony ich własnoręcznym podpisem na listach obecności na tych zajęciach, według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.”.

Wskazane wyżej uregulowania w zakresie słów, cyt. „którzy spełnili wymóg uczestnictwa w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w ubiegłym miesiącu potwierdzony ich własnoręcznym podpisem na listach obecności na tych zajęciach” stanowią nieuprawnione powielenie oraz modyfikację przepisu art. 26 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdyż zmodyfikowano ustawowy zapis warunku, którego spełnienie umożliwia otrzymanie przedmiotowej dotacji. Zgodnie z ust. 2 ww. przepisu, niepubliczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, z których uczeń nie został zwolniony na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 44zb ustawy o systemie oświaty, dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

W § 5 ust. 4 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego wskazała, cyt. „Informacja, o której mowa w ust. 3 dotycząca miesięcy lipiec i sierpień, sporządzana jest na podstawie faktycznego uczestnictwa uczniów/słuchaczy w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w miesiącu czerwcu, z wyjątkiem każdego ucznia/słuchacza, który został skreślony z listy uczniów/słuchaczy, począwszy od miesiąca, w którym zaistniała przyczyna jego skreślenia.”.

Organ nadzoru nadmienia, iż powyższy zapis stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 26 ust. 2 i 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z tym przepisem, niepubliczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, z których uczeń nie został zwolniony na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 44zb ustawy o systemie oświaty, dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego (ust. 2); dotacja, o której mowa w ust. 2, przysługuje za lipiec i sierpień na każdego ucznia, który w czerwcu spełnił warunek, o którym mowa w ust. 2 (ust. 4).

W ocenie Kolegium Izby Rada Powiatu Piaseczyńskiego nie posiada delegacji ustawowej do wskazywania w badanej uchwale, na kogo (którego z uczniów) należy się dotacja, w przypadku jednostki oświatowej, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, ponieważ ten aspekt uregulowany jest już w art. 26 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zakres delegacji ustawowej dla organu stanowiącego został z kolei określony w art. 38 ust. 1 tej ustawy.

Określając w § 5 ust. 4 badanej uchwały, na kogo (którego z uczniów) należy się dotacja, Rada Powiatu Piaseczyńskiego dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawowych. I tak: w § 5 ust. 4 badanej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego wprowadziła zwroty, cyt. „faktycznego uczestnictwa uczniów/słuchaczy”, przy czym nie wyjaśniła, co oznacza wyraz, cyt. „faktycznego”, następnie pominęła - we wskazanych uregulowaniach badanej uchwały - zapis ustawowy, odnoszący się do obowiązku uwzględnienia

przy naliczaniu dotacji każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, z których uczeń nie został zwolniony na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 44zb ustawy o systemie oświaty (vide: art. 26 ust. 2), jak również wprowadziła dodatkowy obowiązek, a mianowicie pomniejszania liczby uczniów podanej w informacjach o liczbie uczniów skreślonych z listy uczniów.

Zdaniem Kolegium Izby wprowadzona przez Radę Powiatu Piaseczyńskiego ww. modyfikacja przepisów ustawowych może prowadzić do wskazania w informacji o liczbie uczniów stanu niezgodnego z liczbą uczniów, na których przysługuje dotacja, a w konsekwencji do jej wypłaty w nieprawidłowej wysokości.

W § 5 ust. 7 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego wskazała, cyt. „Szkoły/placówki, w których nie jest realizowany obowiązek nauki lub obowiązek szkolny lub osoby je prowadzące, oprócz informacji, o której mowa w ust. 3 i 5 składają:

- 1) harmonogram realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze – w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć w semestrze;
- 2) listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, potwierdzone za zgodność z oryginałem – w pierwszy dzień roboczy następujący po zakończeniu każdej części realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze, przewidzianej w harmonogramie, o którym mowa w pkt. 1)”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienie 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. Beneficjenci dotacji, o których mowa w badanej uchwale, nie są podmiotami zależnymi, czy też nadzorowanymi przez Powiat Piaseczyński, dlatego nie można - bez wyraźnej podstawy prawnej - nakładać na nich ww. obowiązków. Podejmując badaną uchwałę, Rada Powiatu Piaseczyńskiego powinna działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, mając na uwadze § 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. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19). Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym – w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa tak, np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V Sa/Wa 1803/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22 czy wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

W § 7 ust. 3 badanej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła, cyt. „Kontrola może być przeprowadzona:

- 1) okresowo – w ciągu roku, po uprzednim powiadomieniu kontrolowanego;
- 2) doraźnie – w przypadku, gdy okoliczności wskazują na konieczność podjęcia natychmiastowych czynności kontrolnych.”.

Powyższymi uregulowaniami Rada Powiatu Piaseczyńskiego określiła rodzaj kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przeprowadzanej w dotowanych jednostkach, do czego nie była uprawniona. Kolegium Izby zwraca uwagę, że szczegółowe uregulowania w zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji określone zostały przez ustawodawcę w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a ich uszczegółowienie i modyfikacja w uchwale rady powiatu, jak to ma miejsce w opisanym stanie faktycznym, nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już

zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (tak również: WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22).

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, Rada Powiatu Piaseczyńskiego upoważniona jest do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Powiatu Piaseczyńskiego zobowiązana była działać ściśle na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach § 134, § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Ponadto Kolegium Izby zauważa, iż w § 7 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego użyła sformułowania cyt. „w szczególności”, które może prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych.

Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione 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. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V Sa/Wa 1803/22).

Z podanych powodów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych