



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 maja 2025 r.

Poz. 4814

UCHWAŁA NR 7.99.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 18 marca 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr X/78/2025 Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Białobrzegi oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 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 2025 r. poz. 7), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr X/78/2025 Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Białobrzegi oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, tj.

- 1) § 3 ust. 2 w zakresie wyrazów „prawa do”;
- 2) § 5 ust. 5, § 8 ust. 1 pkt 1 i 2, § 9 ust. 6, § 10;
- 3) załącznika nr 3 w zakresie wyrazów „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności

za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz art. 82 ustawy – kodeks karny skarbowy”;

z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 2 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.), a także § 134 pkt 1 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 służy Miastu i Gminie Białobrzegi 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 27 lutego 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr X/78/2025 Rady Miasta i Gminy Białobrzegi z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Białobrzegi oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

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 § 3 ust. 2 uchwały Rada Miasta i Gminy Białobrzegi zawarła regulację w zakresie uzyskania prawa do dotacji, cyt. „W celu uzyskania prawa do dotacji organ prowadzący jednostkę, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji składa do Burmistrza Miasta i Gminy Białobrzegi wniosek o udzielenie dotacji z informacją o planowanej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.”.

Organ nadzoru wskazuje, że prawo do uzyskania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28, art. 29, art. 30-31a i art. 32 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, wynika wprost z art. 33 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Tam też ustawodawca uregulował warunki, jakie winien spełnić podmiot, ubiegający się o dotację, zatem Rada Miasta i Gminy Białobrzegi nie była uprawniona do określania zapisów warunkujących nabycie prawa do dotacji.

Powyższy zapis, w którym Rada Miasta i Gminy Białobrzegi reguluje uzyskanie prawa do dotacji wykracza poza delegację ustawową, określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w myśl którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby orzekło o nieważności wyrazów „prawa do” w § 3 ust. 2 badanej uchwały.

Następnie w § 5 ust. 5 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Białobrzegi postanowiła, cyt. „Organ dotujący ma prawo żądania wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie złożonych rozliczeń.” i dalej w § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 badanej uchwały, cyt. „Kontroler ma prawo do:

- 1) swobodnego poruszania się po terenie jednostki kontrolowanej, w tym do wstępu do obiektów i pomieszczeń związanych z przedmiotem kontroli;
- 2) wglądu do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, pobierania kopii dokumentów i innych materiałów w zakresie przedmiotu kontroli, z zachowaniem wymogów przewidzianych w przepisach odrębnych;”.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że 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 intencji ustawodawcy. Zdaniem Kolegium Izby, zapisy § 5 ust. 5 i § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 badanej uchwały stanowią taką właśnie modyfikację zapisów art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, 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.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że kontrolujący nie pozostaje w stosunku przełożonego wobec pracowników kontrolowanej jednostki, zatem aby nie zaburzać trybu pracy nie powinien kierować „żądań” o dodatkowe, niewymienione w art. 36 ust. 2 ustawy, informacje i wyjaśnienia. Zwrot ten bowiem w swym znaczeniu nosi cechę natychmiastowości wykonania.

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 (do 2003.12.31.) we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 1993 r. SA/Wr 1793/93, wyrok NSA (do 2003.12.31.) we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA (do 2003.12.31.) w Lublinie 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).

Mając powyższe na względzie, w ocenie Kolegium Izby, doszło do istotnego naruszenia art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. W związku z powyższymi Kolegium Izby orzekło o nieważności § 5 ust. 5 i § 8 ust. 1 pkt 1 i 2 badanej uchwały.

Z kolei w § 9 ust. 6 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Białobrzegi ustaliła, cyt. „Odmowa podpisania protokołu nie wstrzymuje wydania wniosków pokontrolnych oraz dochodzenia zwrotu dotacji w trybie określonym w odrębnych przepisach.”, i dalej w § 10 badanej uchwały postanowiono, cyt. „W terminie 30 dni od zakończenia postępowania kontrolnego Burmistrz Miasta i Gminy Białobrzegi przekazuje organowi prowadzącemu kontrolowaną jednostkę wystąpienie zawierające ocenę przedmiotu kontroli, a w razie stwierdzenia uchybień lub nieprawidłowości – zalecenia pokontrolne.”.

Zdaniem Kolegium Izby powyższe uregulowania § 9 ust. 6 i § 10 badanej uchwały wykraczają poza delegację określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdyż nie mieszczą się w zwrocie ustawowym „tryb” przeprowadzania kontroli.

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 gminnym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16). Podejmując badaną uchwałę, Rada Miasta i Gminy Białobrzegi powinna działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, mając na uwadze przepisy § 134 pkt 1 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi podstawą wydania uchwały jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw, przy czym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby orzekło o nieważności § 9 ust. 6 i § 10 badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Następnie w części „3) Rozliczenie dotacji” załącznika nr 3 do przedmiotowej uchwały Rada Miasta i Gminy Białobrzegi zawarła wyrażenie, cyt. „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz art. 82 ustawy – kodeks karny skarbowy”. Kolegium Izby wskazuje, że Rada Miasta i Gminy Białobrzegi 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).

W związku z powyższym Kolegium Izby orzekło o nieważności załącznika nr 3 w zakresie wyrazów „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz art. 82 ustawy – kodeks karny skarbowy”.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski