



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 2964

UCHWAŁA NR 27.562.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 17 grudnia 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 35/VI/2024 Rady Miejskiej w Czerwińsku Nad Wisłą z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla innych organów prowadzących placówkę oświatową niż Miasto i Gmina Czerwińsk nad Wisłą

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 2023 r. poz. 1325 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr 35/VI/2024 Rady Miejskiej w Czerwińsku Nad Wisłą z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla innych organów prowadzących placówkę oświatową niż Miasto i Gmina Czerwińsk nad Wisłą, tj. § 5 ust. 6 i ust. 9, § 6 ust. 2 i ust. 7, § 7 ust. 10 i ust. 11, z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 2 i ust. 5 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 § 6 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 Czerwińsk nad Wisłą 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 3 grudnia 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 35/VI/2024 Rady Miejskiej w Czerwińsku Nad Wisłą z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dla innych organów prowadzących placówkę oświatową niż Miasto i Gmina Czerwińsk nad Wisłą.

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 § 5 ust. 6 badanej uchwały Rada Miejska w Czerwińsku nad Wisłą postanowiła, cyt. „W przypadku złożenia rozliczenia zawierającego błędy lub będącego niekompletnym Burmistrz Miasta i Gminy Czerwińsk wzywa w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania do złożenia korekty rozliczenia lub pisemnych wyjaśnień”. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że kontrolujący nie pozostaje w stosunku przełożonego wobec kontrolowanej placówki. Mając powyższe na względzie, w ocenie Kolegium Izby, doszło do istotnego

naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym 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 lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Z cytowanego przepisu nie wynika, ażeby organ ten został upoważniony do stanowienia prawa w zakresie wyposażenia organu kontrolującego w inne uprawnienia kontrolne niż przewidziane w art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz nałożenia na podmioty kontrolowane innych obowiązków niż wynikające z tego przepisu.

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 § 5 ust. 9 badanej uchwały postanowiono, cyt. „W przypadku wydatkowania dotacji z budżetu Miasta i Gminy Czerwińsk nad Wisłą do dnia 31 grudnia 2024 roku ust. 8 nie znajduje zastosowania”, jednocześnie wskazując zgodnie z § 10 termin wejścia w życie uchwały z dniem 1 stycznia 2025 roku.

Zapisy badanej uchwały powodują powstanie zasadniczych wątpliwości, zawierają bowiem dwa, wzajemnie wykluczające się terminy, tj. termin obowiązywania uchwały od dnia 1 stycznia 2025 r. i jej stosowania w części z mocą wsteczną, czyli do dnia 31 grudnia 2024 r.

Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

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 (do 2003.12.31) w Gdańsku 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).

W § 6 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Czerwińsku Nad Wisłą postanowiła, cyt. „Kontrola, o której mowa w ust. 1, może być przeprowadzana podczas wydatkowania dotacji oraz po jej wykorzystaniu”.

Wydatkowanie dotacji oznacza dokonanie wydatków związanych z realizacją zadań określonych w art. 35 ust. 1, poniesionych w roku budżetowym, na który dotacja została udzielona, natomiast zapis, cyt. „podczas wydatkowania dotacji” wskazuje na czas teraźniejszy. W ocenie Kolegium zapis „podczas wydatkowania dotacji” pozostaje w sprzeczności z art. 36 ust. 5 ustawy który stanowi, że kontrola może obejmować okres 5 lat budżetowych poprzedzających rok budżetowy, w którym jest ona przeprowadzana.

W § 6 ust. 7 badanej uchwały Rada Miejska w Czerwińsku Nad Wisłą postanowiła, cyt. „Osoba kontrolująca może dokonywać czynności, o których mowa w art. 36 ust. 2 i 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz:

- 1) gromadzić ustne i pisemne wyjaśnienia;
- 2) sporządzać niezbędne do przeprowadzenia kontroli kopie dokumentów, w tym z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych lub wyciągów z dokumentów źródłowych;
- 3) podpisywać pisma w sprawie kontroli;
- 4) powoływać na świadków rodziców lub opiekunów prawnych osoby wykazanej w dokumentacji kontrolowanej placówki, jako ucznia.”.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, osoby upoważnione do 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, także do wglądu do list obecności oraz ich weryfikacji. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że kontrolujący nie pozostaje w stosunku przełożonego wobec pracowników kontrolowanej placówki, zatem aby nie zaburzać trybu pracy nie powinien kierować „żądań” o dodatkowe, niewymienione w art. 36 ust. 2 ustawy, tj. zeznania świadków czy wyjaśnienia ustne i pisemne. Mając powyższe na względzie,

w ocenie Kolegium Izby, doszło do istotnego naruszenia przepisu 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. 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 (do 2003.12.31) w Warszawie 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 (do 2003.12.31) we Wrocławiu 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 w § 7 ust. 10 oraz ust. 11 badanej uchwały określono, cyt. „10. W terminie do 30 dni od zakończenia postępowania, Burmistrz Miasta i Gminy Czerwińsk nad Wisłą przekazuje organowi prowadzącemu wystąpienia pokontrolne, a w razie stwierdzenia uchybień lub nieprawidłowości, zalecenia pokontrolne.

11. Organ prowadzący zobowiązany jest w terminie określonym w zaleceniu pokontrolnym poinformować Burmistrza Miasta i Gminy Czerwińsk nad Wisłą o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.”.

Beneficjenci dotacji, o których mowa w badanej uchwale, nie są podmiotami zależnymi, czy też nadzorowanymi przez Miasto Czerwińsk nad Wisłą, dlatego nie można - bez wyraźniej podstawy prawnej - nakładać na nich ww. obowiązków. Zdaniem Kolegium Izby niniejsze uregulowania wykraczają poza delegację określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdyż nie mieszczą się w zwrocie ustawowym, cyt. „tryb” 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. 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. 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 (...)”.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski