



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 06 grudnia 2022 r.

Poz. 12890

UCHWAŁA NR 22.339.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 27 września 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 768/XLV/2022 Rady Miasta Płocka z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla jednostek oświatowych funkcjonujących na terenie miasta Płocka prowadzonych przez, inne niż miasto Płock organy - osoby prawne lub fizyczne 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 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 2022 r. poz. 1668.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr 768/XLV/2022 Rady Miasta Płocka z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla jednostek oświatowych funkcjonujących na terenie miasta Płocka prowadzonych przez, inne niż miasto Płock organy - osoby prawne lub fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, tj. § 1 pkt 6, § 2 ust. 5, ust. 7 i ust. 8, § 3 ust. 4 i ust. 5, § 5 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 załącznika do uchwały, pn. „REGULAMIN USTALAJĄCY TRYB UDZIELANIA I ROZLICZANIA DOTACJI dla jednostek oświatowych funkcjonujących na terenie miasta Płocka prowadzonych przez inne niż miasto Płock organy - osoby prawne lub fizyczne oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania” oraz części IV załącznika nr 1 do Regulaminu w zakresie oświadczenia o treści, 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 289)”, z powodu istotnego naruszenia art. 26 ust. 2 i ust. 4, 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 2022 r. poz. 1634 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 Płock 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 31 sierpnia 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 768/XLV/2022 Rady Miasta Płocka z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla jednostek oświatowych funkcjonujących na terenie miasta Płocka prowadzonych przez, inne niż miasto Płock organy - osoby prawne lub fizyczne 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 § 2 ust. 5 załącznika do badanej uchwały Rada Miasta Płocka zobowiązała organ prowadzący jednostkę oświatową, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki do składania w Zarządzie Jednostek Oświatowych harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze - w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć w semestrze.

W § 3 ust. 4 załącznika do badanej uchwały wskazano na obowiązki kontrolowanego w trakcie kontroli w sposób następujący, cyt. „Kontrolowany zapewnia Kontrolującemu warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli:

- 1) udostępnia pomieszczenie do prowadzenia kontroli,
- 2) udziela informacji i wyjaśnień w terminach wskazanych przez Kontrolującego”.

W § 3 ust. 5 załącznika do badanej uchwały ustalono prawo kontrolującego do, cyt.

- „1) wstępu do obiektów i pomieszczeń podmiotu kontrolowanego,
- 2) wglądu do dokumentacji organizacyjnej, finansowej, przebiegu nauczania w tym do list obecności,
- 3) przeprowadzania oględzin obiektów i składników majątkowych podmiotu kontrolowanego,
- 4) żądania pisemnych i ustnych wyjaśnień,
- 5) żądania sporządzenia i przekazania kopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów, poświadczania ich za zgodność z oryginałem przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany,
- 6) sporządzania dokumentacji fotograficznej,
- 7) podpisywania dokumentów dotyczących przeprowadzonej kontroli,
- 8) w szkołach niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki – obserwacji i sprawdzania spełniania przez uczniów obowiązku uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu, a także uzyskiwania listy uczniów obecnych na zajęciach”.

W myśl art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, 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.

Zgodnie z art. 36 ust. 1-3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 (ust. 1). 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 (ust. 2). Przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji (ust. 3).

W ocenie Kolegium Izby ww. przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie dają Radzie Miasta Płocka podstawy prawnej do nakładania na ubiegającego się o dotację, czy też kontrolowanego dodatkowych obowiązków. Postanowienia zawarte w badanej uchwale dotyczące obowiązku składania w Zarządzie Jednostek Oświatowych harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych, czy prawa

kontrolującego do żądania pisemnych wyjaśnień, żądania sporządzenia i przekazania kopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów, poświadczania ich za zgodność z oryginałem przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany, oznacza de facto nałożenie na kontrolowanego nowego pozaustawowego obowiązku sporządzania ww. dokumentów, co wykracza poza delegację ustawową, zawartą w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Ponadto Kolegium Izby zauważa, iż kontrolujący nie pozostaje w stosunku służbowym wobec pracowników kontrolowanej placówki, zatem nie może zobowiązywać ani kierować „żądań” dotyczących udzielania przez kontrolowanego, niewymienionych w art. 36 ust. 2 ustawy, informacji, wyjaśnień czy dokumentów. Przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie dają również Radzie Miasta Płocka podstawy do przyznania kontrolującemu prawa do przeprowadzania oględzin obiektów i składników majątkowych podmiotu kontrolowanego, sporządzania dokumentacji fotograficznej, podpisywania dokumentów dotyczących przeprowadzonej kontroli, prowadzenia obserwacji spełniania przez uczniów obowiązku uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu.

Rada Miasta Płocka wykroczyła zatem poza ramy regulacji określone w art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych ustanowionej dla jednostki samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwały trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Podejmując badaną uchwałę, Rada Miasta Płocka 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 Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22, 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 (vide: np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IVSA/Gd 266/16).

W § 1 pkt 6 załącznika do badanej uchwały Rada Miasta Płocka zawarła definicję ucznia o treści tożsamej z treścią art. 4 pkt 20 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 z późn.zm.), tj. ustawy, która nie została wskazana w podstawie prawnej badanej uchwały. Kolegium Izby zauważa, iż definicja legalna ucznia, mająca zastosowanie do badanej uchwały, znajduje się w art. 2 pkt 33 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Redagując zapis § 1 pkt 6 załącznika do badanej uchwały, Rada Miasta Płocka w istocie zmodyfikowała i zawężyła definicję ucznia, zawartą w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych, do czego nie była uprawniona.

Ponadto Rada Miasta Płocka, określając w § 2 ust. 7 i ust. 8 załącznika do badanej uchwały, że w przypadku uczniów szkół w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki za lipiec i sierpień cyt. „informacja o faktycznym uczestnictwie uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w szkołach niepublicznych” sporządzana jest na podstawie faktycznego uczestnictwa uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w czerwcu, przy czym w lipcu i sierpniu liczba uczniów jest pomniejszana o liczbę uczniów skreślonych z listy uczniów, dokonała de facto nieuprawnionej modyfikacji zapisów art. 26 ust. 2 i ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z tymi przepisami, 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 Miasta Płocka 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 § 2 ust. 7 i ust. 8 załącznika do badanej uchwały, na kogo (którego z uczniów) należy się dotacja, Rada Miasta Płocka dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawowych. I tak: w § 2 ust. 7 badanej uchwały Rada Miasta Płocka wprowadziła zwroty, cyt. „faktycznego uczestnictwa uczniów”, przy czym nie wyjaśniła, co oznacza wyrażenie, cyt. „faktycznego”, 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 (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 Miasta Płocka 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.

Dodatkowo Kolegium Izby zwraca uwagę, że § 2 ust. 7 załącznika do badanej uchwały odwołuje się do nieprawidłowej jednostki redakcyjnej, a mianowicie do § 2 ust. 3 pkt 1, podczas gdy to § 2 ust. 3 pkt 2 załącznika do badanej uchwały jest właściwą jednostką redakcyjną (odwołuje się bowiem do informacji dotyczącej uczniów szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki).

Z kolei w § 3 ust. 4 załącznika do badanej uchwały ustalono, iż kontrolowany zobowiązany jest do zapewnienia kontrolującym warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym udostępniania pomieszczeń do przeprowadzenia kontroli, udzielania informacji i wyjaśnień w terminach wskazanych przez kontrolujących. Natomiast w § 3 ust. 5 pkt 1 i 2 załącznika do badanej uchwały Rada Miasta Płocka przyznała kontrolującemu prawo do wstępu do obiektów i pomieszczeń podmiotu kontrolowanego oraz wglądu do dokumentacji organizacyjnej, finansowej, przebiegu nauczania w tym do list obecności, dokonując tym samym nieuprawnionej modyfikacji zapisów ustawowych.

Kolegium Izby podkreśla, iż 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. 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. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż 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 (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11). 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).

W § 5 ust. 1 pkt 3 załącznika do badanej uchwały na kontrolującego obowiązek sporządzenia na podstawie ustaleń z przeprowadzonej kontroli, informacji, która zawiera kwotę dotacji podlegającą zwrotowi wraz z tytułem jej zwrotu. Natomiast w § 5 ust. 3 załącznika do badanej uchwały wskazano, cyt. „Na podstawie Informacji z kontroli, ZJO określa kwotę zwrotu dotacji oraz wzywa podmiot kontrolowany do zwrotu dotacji na wskazany rachunek bankowy”.

Kolegium Izby zauważa, iż powyższe zapisy stoją w sprzeczności z art. 61 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym, 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 województw. Tylko te organy są zatem właściwe do wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji udzielonej przez gminę, powiat lub województwo kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej. Przesłanką wydania powyższej decyzji może być ustalenie w drodze kontroli, że dotacja została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem albo że została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości (zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 7 marca 2012 r. II SA/Ke 45/12). Żaden przepis prawa nie daje natomiast podstawy prawnej do wezwania podmiotu kontrolowanego do zwrotu dotacji na wskazany rachunek bankowy, bez wydania decyzji administracyjnej w powyższym przedmiocie przez właściwy organ.

W części IV załącznika nr 1 do załącznika badanej uchwały pn. „REGULAMIN USTALAJĄCY TRYB UDZIELANIA I ROZLICZANIA DOTACJI dla jednostek oświatowych funkcjonujących na terenie miasta Płocka prowadzonych przez inne niż miasto Płock organy - osoby prawne lub fizyczne oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania” Rada Miasta Płocka zobowiązała osoby reprezentujące organ prowadzący do złożenia oświadczenia o następującej treści, 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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 289)”.

Kolegium Izby wskazuje, że Rada Miasta Płocka nie miała prawa stanowić przepisów o charakterze karnym w 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.

**Przewodnicząca
Posiedzenia Kolegium
Bożena Zych**