



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 sierpnia 2024 r.

Poz. 8061

### UCHWAŁA NR 10.231.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 23 kwietnia 2024 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LI/415/2024 Rady Gminy Stanisławów z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, dla których Gmina Stanisławów 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 2024 r. poz. 609) 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 LI/415/2024 Rady Gminy Stanisławów z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, dla których Gmina Stanisławów jest organem rejestrującym oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, tj.

- 1) § 4 ust. 4, ust. 5 i ust. 9; § 6 ust. 1, ust. 5, ust. 6 i ust. 7; § 10 ust. 2; § 14;
- 2) Załącznika Nr 1 i Załącznika Nr 2 w zakresie wyrażenia „Nazwa banku, numer rachunku bankowego, na który należy przekazać dotację.”;
- 3) części VII pkt 3 Załącznika Nr 3 w zakresie wyrażenia „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. 34 ust. 1, art. 36 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1400 z późn. zm.) oraz § 6, § 134, § 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), a także art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Gminie Stanisławów skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. Do złożenia skargi na uchwałę doręczoną po upływie kadencji Rady Gminy Stanisławów, uprawniona jest Rada Gminy Stanisławów następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru Przewodniczącego Rady Gminy Stanisławów.

## Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr LI/415/2024 Rady Gminy Stanisławów z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, dla których Gmina Stanisławów 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 badanej uchwały Rada Gminy Stanisławów postanowiła, cyt. „W razie zaistnienia konieczności Wójt Gminy Stanisławów wzywa do złożenia korekty rozliczenia pobrania i wykorzystania dotacji w zakresie braków formalnych, błędów rachunkowych, doprecyzowania danych a także do złożenia wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji”.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący poprzez użycie zwrotów niedookreślonych takich jak: „zaistnienia konieczności”, „doprecyzowania danych”, „złożenia wyjaśnień i dodatkowych informacji”, wprowadził regulacje, które mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie.

Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby adresaci uchwały i organy ją stosujące nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych. Adresat aktu prawa miejscowego nie może być zaskoczony niepełnymi regulacjami prawnymi. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w takiej samej sytuacji.

Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyroku WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyroku WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA /Po 1248/20, czy wyrokach WSA w Warszawie z dnia: 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22 i 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22. Ponadto z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych prawa redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów w nich zawartych wyrażały intencje prawodawcy.

W § 4 ust. 5 badanej uchwały Rada Gminy Stanisławów zawarła następujące postanowienia, cyt. „Wójt Gminy Stanisławów 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 jednostkę dotowaną.”

Następnie w § 4 ust. 9 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Dotowane jednostki zobowiązane są do prowadzenia dokumentacji finansowej w sposób umożliwiający jednoznaczną identyfikację wydatków dokonywanych ze środków dotacji.”

W ocenie Kolegium Izby powyższe postanowienia wykraczają 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 Gminę Stanisławów, dlatego nie można - bez wyraźnej podstawy prawnej - nakładać na nich ww. obowiązków. Podejmując badaną uchwałę, organ stanowiący powinien 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”. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem, 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 (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IVSA/Gd 266/16).

W § 6 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Gminie Stanisławów przysługuje prawo kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przez jednostki dotowane. Kontrola 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.”

Jednocześnie w § 6 ust. 7 postanowiono, 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 składników majątkowych, których utrzymanie lub nabycie związane jest z przedmiotem kontroli;
- 4) podpisywania dokumentów dotyczących przeprowadzanej kontroli;
- 5) wglądu do dowodów wpłat chesnego, dokumentów zwalnających z tych wpłat oraz umów o nauczanie i wychowanie uczniów”.

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 (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 Kolegium Izby wskazuje, iż użyty w § 6 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 stanowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. W związku z powyższym wskazane zapisy stanowią istotne naruszenie art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Następnie w § 6 ust. 5 badanej uchwały postanowiono, cyt. „W przypadku, gdy dokumentacja niezbędna dla przeprowadzenia kontroli znajduje się poza miejscem prowadzenia działalności przez dotowaną jednostkę, organ prowadzący dotowaną jednostkę jest zobowiązany zapewnić jej dostępność na czas prowadzenia kontroli w miejscu wskazanym w ust. 3 nie później niż 14 dni od otrzymania pisemnego wezwania do okazania dokumentów podlegających kontroli.”

Z kolei w § 6 ust. 6 badanej uchwały ustalono, cyt. „Organ prowadzący dotowaną jednostkę 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, umożliwienia sporządzania niezbędnych do przeprowadzenia kontroli kopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów i poświadczenia ich za zgodność z oryginałem.”.

Kolegium Izby uznało, że powyższe zapisy są niezgodne z art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym 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.

W § 10 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Stanisławów postanowiła, cyt. „Organ prowadzący jednostkę dotowaną, w którym została przeprowadzona kontrola zawiadamia Wójta Gminy Stanisławów o realizacji

zaleceń i rekomendacji, o których mowa w ust. 1 pkt. 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. 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 (...)”.

W § 14 badanej uchwały Rada Gminy Stanisławów postanowiła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Organ nadzoru stwierdza zatem, że ww. uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, winna podlegać regułom publikacji i wejścia w życie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zatem określenie w treści badanej uchwały, iż wchodzi ona w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego powoduje, iż termin ten został de facto skrócony o jeden dzień, ponieważ stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, nie zaś w czternastym dniu od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Powyższe w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W Załączniku Nr 1 do badanej uchwały pn. „WNIOSEK O UDZIELENIE DOTACJI NA ROK ...” w części II pkt 6 oraz w Załączniku Nr 2 pn. „Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów wg stanu na pierwszy dzień miesiąca ... roku” w rubryce „Dane placówki dotowanej:” Rada Gminy Stanisławów zawarła zapisy o treści, cyt.: „Nazwa banku, numer rachunku bankowego, na który należy przekazać dotację:”.

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do art. 34 ust. 1 ww. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, dotacje są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki. W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Izby, ww. uregulowania odnośnie rachunku bankowego zamieszczone w Załączniku Nr 1 i 2 do badanej uchwały naruszają istotnie art. 34 ust. 1 ww. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ponieważ pozwalają na podanie numeru rachunku bankowego innego niż rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub szkoły.

W Załączniku Nr 3 badanej uchwały pn. „ROCZNE ROZLICZENIE DOTACJI ROK ...” w części VII pkt 3 zawarto następujące postanowienie, cyt. „Oświadczenie osoby reprezentującej organ prowadzący:

(...)

3. 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 Gminy Stanisławów 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).

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

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

**Bożena Zych**