

Uchwała Nr 6.94.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 15 lutego 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Rady Miasta Kobyłka Nr XLIV/382/2021 z dnia 20 grudnia 2021 r w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Miasta Kobyłka przez inne niż Miasto Kobyłka osoby prawne i osoby fizyczne oraz tryb 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 2021 r. poz. 1372 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Rady Miasta Kobyłka Nr XLIV/382/2021 z dnia 20 grudnia 2021 r w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Miasta Kobyłka przez inne niż Miasto Kobyłka osoby prawne i osoby fizyczne oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, tj. § 3 ust. 10, § 4 ust. 5 oraz wyrażenia, 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 t.j.)”, zawartego w Części B i Części C Załącznika Nr 1 oraz w Części D Załącznika Nr 2, z powodu istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Kobyłka 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 17 stycznia 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Rady Miasta Kobyłka Nr XLIV/382/2021 z dnia 20 grudnia 2021 r w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Miasta Kobyłka przez inne niż Miasto Kobyłka osoby prawne i osoby fizyczne oraz tryb 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. 5 badanej uchwały Rada Miejska Kobyłka postanowiła, cyt. „Kontrolującemu przysługuje prawo wstępu do siedziby jednostki kontrolowanej i wglądu do prowadzonej przez Kontrolowanego dokumentacji organizacyjnej, finansowej, przebiegu nauczania. Kontrolowany jest zobowiązany do udzielania wyjaśnień ustnych i pisemnych”. Kolegium Izby zwraca uwagę, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych niedopuszczalne jest powielanie i modyfikowanie zapisów ustawowych. 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). Jak wskazał WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 lutego 2017 r. III SA/Łd 35/17, cyt. „(...) tylko w drodze wyjątku dopuszczalne jest powielenie w akcie prawa miejscowego zapisów aktów prawnych wyższego rzędu i to, o ile powtórzenie następuje w całości, bez zmian i opuszczeń jak i nie wpływa negatywnie na komunikatywność aktu, w którym taki zabieg zastosowano”. Zdaniem organu nadzoru uchwała Rady Miasta Kobyłka nie powinna regulować jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w ustawie. Pogląd ten podzielił NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02 który orzekł, cyt. „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 (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

Jednocześnie Kolegium Izby zauważa, że kontrolujący nie jest przełożonym wobec pracowników kontrolowanego podmiotu dotowanego, zatem nie powinien nakładać obowiązku udzielania dodatkowych, niewymienionych w art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, wyjaśnień. Zgodnie z art. 36 ust. 2 przywołanej ustawy, 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. Dodatkowo, zgodnie z art. 36 ust. 3 tej ustawy, przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację organizacyjną, finansową, przebiegu nauczania oraz listy obecności w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. W ocenie Kolegium Izby, postanowienie o tym, że kontroler może występować o wyjaśnienia, w tym pisemne w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji, oznacza de facto nałożenie obowiązku, co 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.

W części B i C Załącznika Nr 1 i w części D Załącznika Nr 2 do badanej uchwały zawarto wyrażenie, 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 t.j.)”. Kolegium Izby wskazuje, że Rada Miasta Kobyłka 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 § 3 ust. 10 badanej uchwały Rada Miasta Kobyłka postanowiła, cyt. „Dotacja nie podlega przekazaniu w sytuacji, gdy przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła została wykreślona z ewidencji szkół i placówek niepublicznych, prowadzonej przez Miasto Kobyłka na podstawie art. 169 ustawy Prawo oświatowe lub zezwolenie na założenie publicznego przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub szkoły, zostało cofnięte w przypadkach, o których mowa w rozporządzeniu”.

Przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi, że 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 powyższego wynika, że ustalanie zasad przekazywania dotacji nie znajduje oparcia we wskazanym przepisie kompetencyjnym, co oznacza, iż Rada Miasta Kobyłka, uchwalając normę prawną w § 3 ust. 10 badanej uchwały, wykroczyła poza delegację ustawową, czym w sposób istotny naruszyła art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. 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 (vide: np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16). Mając na uwadze ustalony stan faktyczny i prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY


Aneta Chmielowiec
LB-2106