

Uchwała Nr 32.291.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 12 października 2021 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XXXIII.360.2021 Rady Gminy Prażmów z dnia 10 września 2021 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz.1372) 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), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XXXIII.360.2021 Rady Gminy Prażmów z dnia 10 września 2021 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji, tj.: § 6 ust. 4 w zakresie słów, cyt. „niezwłocznego”, „żądanych”, „terminowego” oraz § 6 ust. 7 i 8, § 7 ust. 8 i 10, z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 2 i 3 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2029 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 Gminie Prażmów prawo wniesienia skargi 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 16 września 2021 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XXXIII.360.2021 Rady Gminy Prażmów z dnia 10 września 2021 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego, trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 6 ust. 4 badanej uchwały Rada Gminy Prażmów postanowiła, cyt. „Organ prowadzący jest zobowiązany do zapewnienia kontrolerom warunków niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, w tym niezwłocznego przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów, terminowego udzielania wyjaśnień oraz w miarę możliwości do udostępnienia oddzielnych pomieszczeń”.

Nakładając na kontrolowanego obowiązek niezwłocznego przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów, a także terminowego udzielania wyjaśnień, Rada Gminy Prażmów istotnie naruszyła art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu szkoła/placówka udostępnia dokumentację w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli. Uregulowanie § 6 ust. 4 badanej uchwały stoi więc w sprzeczności z art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W § 6 ust. 7 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Kontrolujący mogą żądać w szczególności sporządzenia odpisów lub wyciągów dokumentów, jak również zestawień lub wyliczeń opartych na

dokumentach”, a w ust. 8, cyt. „Kontrolujący mają prawo żądać pisemnych lub ustnych wyjaśnień od osoby prowadzącej podmiot dotowany oraz od przedstawicieli podmiotu dotowanego w zakresie objętym kontrolą”. Kolegium Izby zwraca uwagę, że kontrolujący nie jest przełożonym wobec pracowników kontrolowanego podmiotu dotowanego, zatem nie powinien, cyt. „żądać” dodatkowych, niewymienionych w art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, informacji i wyjaśnień. Przytoczony zwrot w swym znaczeniu sugeruje natychmiastowość wykonania.

Ponadto użycie w § 6 ust. 7 badanej uchwały zwrotu, cyt. "w szczególności" pozostawia, zdaniem Kolegium Izby, swobodę organowi wykonawczemu w ustaleniu trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowiące przez organy jednostek samorządu terytorialnego muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. sygn. akt I SA/GD 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. sygn. akt IV SA/Po 1248/20). Ponadto 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.

W ocenie Kolegium Izby, postanowienie o tym, że osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mogą żądać sporządzenia odpisów lub wyciągów dokumentów, jak również zestawień lub wyliczeń opartych na dokumentach obliczeń i zestawień w zakresie pobrania i wykorzystania dotacji, oznacza de facto nałożenie obowiązku sporządzania ww. obliczeń, zestawień, 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. Beneficjenci dotacji, o których mowa w badanej uchwale, nie są podmiotami zależnymi, czy też nadzorowanymi przez Gminę Prażmów, dlatego nie można - bez wyraźnej podstawy prawnej - nakładać na nich ww. obowiązków. Podejmując badaną uchwałę, Rada Gminy Prażmów powinna działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wynika to wprost z przepisów § 134 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z ukształtowanym orzecnictwem, 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., sygn. akt IVSA/Gd 266/16).

Następnie w § 7 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Podmiot kontrolowany, do którego zostanie skierowane wystąpienie pokontrolne, zobowiązany jest w terminie określonym w tym wystąpieniu zawiadomić organ kontrolujący o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych” (ust. 8) oraz cyt. „Organ dotujący na podstawie ustaleń kontroli może wszcząć postępowanie w sprawie zwrotu dotacji zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych” (ust. 10). 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 „tryb” kontroli.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski