

**Uchwała Nr 15.255.2022**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 21 czerwca 2022 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 320/XLVIII/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Otwockiego dla publicznych i niepublicznych szkół/placówek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528) 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 Nr 320/XLVIII/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Otwockiego dla publicznych i niepublicznych szkół/placówek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, tj. § 5 ust. 3, § 9 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 2 i ust. 3 oraz § 11, z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 2 oraz 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.), 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 Powiatowi Otwockiemu 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 2 czerwca 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 320/XLVIII/22 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Otwockiego dla publicznych i niepublicznych szkół/placówek 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 § 5 ust. 3 badanej uchwały Rada Powiatu Otwockiego postanowiła, cyt. „Powiat ma prawo żądania wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie złożonych rozliczeń lub korekt tych rozliczeń”.

Dalej, w § 9 ust. 1 pkt 1 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Kontrolowana udostępnia osobom upoważnionym do kontroli uporządkowaną dokumentację w postaci papierowej:

1) prowadzoną w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie sposobu wykorzystania dotacji otrzymanej z budżetu Powiatu Otwockiego”, w § 9 ust. 2 postanowiono, cyt. „Osoby upoważnione do kontroli mają prawo żądania kopii, odpisów, wydruków i wyciągów z dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem” oraz w § 9 ust. 3 postanowiono, cyt. „W trakcie kontroli osoby upoważnione do kontroli mogą dokonywać oględzin miejsca siedziby szkoły lub placówki, miejsca prowadzenia zajęć edukacyjnych, wyposażenia i pomocy dydaktycznych oraz innych przedmiotów zakupionych z przekazanej dotacji.”

Kolegium Izby zwraca uwagę, że uprawnienia kontrolujących zostały już określone w art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z tym przepisem, 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 związku z powyższym Kolegium Izby uznało, że uregulowania zawarte w § 9 ust.1 pkt 1, § 9 ust. 2 i ust. 3 badanej uchwały wykraczają poza delegację dla organu stanowiącego do ustalenia trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, zawartą w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. W ocenie Kolegium Izby, nadanie uprawnień Powiatowi do żądania wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie złożonych rozliczeń oraz korekt tych rozliczeń, jak również nadanie uprawnień osobom upoważnionym do kontroli do żądania kopii, odpisów, wydruków i wyciągów z dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem, oznacza de facto nałożenie obowiązku sporządzania ww. dokumentów, 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. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że zarówno Powiat jak i kontrolujący nie pozostaje w stosunku przelozonego wobec pracowników kontrolowanej placówki, zatem nie powinien kierować „żądań” o dodatkowe, niewymienione w art. 36 ust. 2 ustawy, wyjaśnienia i informacje. Podejmując badaną uchwałę, Rada Powiatu Otwockiego 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”.

W § 11 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Otwockiego umieściła zapis, cyt. „Jeżeli w wyniku kontroli stwierdzono, że dotacja wykorzystana została niezgodnie z przeznaczeniem, pobrana została nienależnie lub w nadmiernej wysokości, to podlega ona zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych”

Zdaniem Kolegium Izby powyższym zapisem Rada Powiatu Otwockiego dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje, iż dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,

2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Nie budzi wątpliwości Kolegium Izby, iż zapis zawarty w § 11 nie powinien regulować jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w ustawie.

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).

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec  
LB-2106