



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W BYDGOSZCZY

Elektronicznie podpisany przez:
Daniel Jurewicz
dnia 29 kwietnia 2024 r.

RIO-KA-4010-XVI-7/2024

Bydgoszcz, 29 kwietnia 2024 r.

Pan
Marek Wojtkowski
Prezydent Miasta Włocławek

Pan
Piotr Kowal
Przewodniczący Rady
Miasta Włocławek

W załączeniu przesyłam uchwałę Nr XVI/33/2024 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr LXXIII/18/2024 Rady Miasta Włocławek z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i sposobu rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych, placówek i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych z budżetu Miasta Włocławek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Daniel Jurewicz
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy



ul. Św. Trójcy 35, 85-224 Bydgoszcz
tel. 52 37 68 210, fax. 52 506 52 23
bydgoszcz@rio.gov.pl

Zespół Zamiejscowy w Toruniu
ul. Szosa Bydgoska 52, 87-100 Toruń
tel. 56 65 77 821, fax 56 65 77 823
torun@bydgoszcz.rio.gov.pl

Zespół Zamiejscowy we Włocławku
ul. Brzeska 6, 87-700 Włocławek
tel. 54 23 04 921, fax 52 23 04 923
wloclawek@bydgoszcz.rio.gov.pl

Uchwała Nr XVI/33/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy
z dnia 24 kwietnia 2024 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr LXXIII/18/2024 Rady Miasta Włocławek z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i sposobu rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych, placówek i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych z budżetu Miasta Włocławek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609) i 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.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr LXXIII/18/2024 Rady Miasta Włocławek z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i sposobu rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych, placówek i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych z budżetu Miasta Włocławek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji w części dotyczącej wymogu złożenia oświadczeń o treści: *„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.2024 r. poz. 104)”,* umieszczonych w końcowych fragmentach wszystkich załączników do uchwały:

- załącznika Nr 1 "Wniosek o udzielenie dotacji na rok.....",
- załącznika Nr 2 "Informacja o faktycznej liczbie uczniów wg stanu na dzień",
- załącznika Nr 3 "Informacja o faktycznej liczbie uczniów wg stanu na dzień",
- załącznika Nr 4 "Informacja o faktycznej liczbie uczniów, którzy uzyskali świadectwo dojrzałości lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe (dotyczy liceów ogólnokształcących i szkół policealnych niebędących szkołami specjalnymi)",
- załącznika Nr 5 "Roczne rozliczenie wykorzystania dotacji w rok.....".

Uzasadnienie

Rada Miasta Włocławek podjęła w dniu 26 marca 2024 r. uchwałę Nr LXXIII/18/2024 w sprawie ustalenia trybu udzielania i sposobu rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych,

placówek i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych z budżetu Miasta Włocławek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 2 kwietnia 2024 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 24 kwietnia 2024 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść uchwały Nr XXV/59/2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2023 r. w sprawie przyjęcia regulaminu organizacyjnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, pismem o sygn. RIO-KA-4010-XVI-4/2024 z dnia 17 kwietnia 2024 r., o terminie posiedzenia Kolegium zawiadomieni zostali i poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie w terminie do dnia 22 kwietnia 2024 r., a także o możliwości uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium Prezydent Miasta Włocławek - Pan Marek Wojtkowski oraz Przewodniczący Rady Miasta Włocławek - Pan Piotr Kowal. Prezydent Miasta pismem z dnia 23 kwietnia 2024 r. udzielił pełnomocnictwa Pani Monice Jabłońskiej - Zastępcy Prezydenta Miasta Włocławek do uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium. W dniu 19 kwietnia 2024 r. Prezydent złożył wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie. Wskazał w nich, że zamieszczenie w uchwale oświadczenia dotyczącego znajomości przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oznacza jedynie, *„że osobie reprezentującej organ prowadzący placówki niesamorządowej, składającej oświadczenie, znane są przepisy w/w ustawy, gdyż zgodnie z art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023, poz. 1270) przekazywane tym jednostkom środki są dotacją”*. W trakcie posiedzenia Kolegium stanowisko takie podtrzymała Pani Monika Jabłońska - Zastępca Prezydenta Miasta Włocławek. Intencją uchwałodawcy było przede wszystkim zwrócenie podmiotom wnioskującym o dotację na fakt szczególnych obostrzeń, którym podlega wykorzystanie i rozliczenie dotacji.

Rozpatrując sprawę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zważyło, co następuje.

Rada Miasta Włocławek w dniu 26 marca 2024 r. podjęła uchwałę Nr LXXIII/18/2024 w sprawie ustalenia trybu udzielania i sposobu rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych, placówek i szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych z budżetu Miasta Włocławek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Radę Miasta Włocławek nałożyła na ubiegających się o uzyskanie dotacje obowiązek złożenia oświadczenia o znajomości przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Oświadczenie to zawarte zostało w części dotyczącej „oświadczeń i podpisów osób reprezentujących organ prowadzący” w końcowych fragmentach wszystkich załączników do uchwały:

- załącznika Nr 1 "Wniosek o udzielenie dotacji na rok.....",
- załącznika Nr 2 "Informacja o faktycznej liczbie uczniów wg stanu na dzień",
- załącznika Nr 3 "Informacja o faktycznej liczbie uczniów wg stanu na dzień",

- załącznika Nr 4 "Informacja o faktycznej liczbie uczniów, którzy uzyskali świadectwo dojrzałości lub dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe (dotyczy liceów ogólnokształcących i szkół policealnych niebędących szkołami specjalnymi)",
- załącznika Nr 5 "Roczne rozliczenie wykorzystania dotacji w rok.....".

W ocenie organu nadzoru wymóg złożenia oświadczenia o znajomości przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Przywołany 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.), nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na podmiot któremu dotacja udzielana jest na podstawie ustawy, obowiązku złożenia takiego oświadczenia.

Kolegium wskazuje, że brak jest podstawy prawnej do żądania od osoby reprezentującej organ prowadzący złożenia oświadczeń o treści zamieszczonej w załącznikach Nr 1, 2, 3, 4 i 5 uchwały.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r. sygn. akt U. 19/97, wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1288/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt I SA/Wa 1354/05). Tego rodzaju akty nie mają samoistnego charakteru, bowiem ich istnienie zależy od odpowiedniego umocowania określonego w ustawie. Są one pochodne w stosunku do ustaw, mają uzupełniający i po części wykonawczy charakter. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Celem aktów prawa miejscowego jest nie tylko wykonanie ustawy, ale również jej uzupełnienie i rozwinięcie w obszarach zawartych w upoważnieniu. O ich legalności decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia. Zakres upoważnienia wyznacza granice działalności prawotwórczej właściwego organu i wpływa na treść tworzonego prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Rada Miasta wykroczyła poza delegację ustawową, czym w sposób istotny naruszyła zapisy 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 (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r., wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r.).

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., wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r.). Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym - w rozumieniu 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 powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz