



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 maja 2025 r.

Poz. 4811

UCHWAŁA NR 7.96.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 18 marca 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr X.145.2025 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek 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. 1465 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 2025 r. poz. 7), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr X.145.2025 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, tj.

1) § 2 pkt 1 - 4,

2) § 4 ust. 1 oraz część A załącznika nr 1 w zakresie wyrażenia: „**Rachunek bankowy** właściwy do przekazania należnej dotacji (numer, nazwa i adres banku)”,

z powodu istotnego naruszenia art. 38 ust. 1, art. 34 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Miastu Pruszków 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 24 lutego 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr X.145.2025 Rady Miasta Pruszkowa z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego, szkół i 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 § 2 pkt 1 - 4 badanej uchwały Rada Miasta Pruszkowa zdefiniowała następujące pojęcia, cyt. „Ilekoć w uchwale jest mowa o:

1) szkole - należy przez to rozumieć szkołę publiczną lub niepubliczną prowadzoną przez osobę fizyczną lub osobą prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, działającą odpowiednio na podstawie

zezwolenia wydanego przez Prezydenta lub wpisaną do ewidencji prowadzonej przez Prezydenta Miasta Pruszkowa; Miasta Pruszkowa

- 2) przedszkolu - należy przez to rozumieć przedszkole publiczne lub niepubliczne prowadzone przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, działające odpowiednio na podstawie zezwolenia wydanego przez Prezydenta Miasta Pruszkowa lub wpisane do ewidencji prowadzonej przez Prezydenta Miasta Pruszkowa;
- 3) innej formie wychowania niebędącej przedszkolnego - należy przez to rozumieć publiczną lub niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego, prowadzoną przez osobę fizyczną lub osobę prawną jednostką na podstawie zezwolenia samorządu terytorialnego, działającą odpowiednio wydanego przez Prezydenta Miasta Pruszkowa lub wpisaną do ewidencji prowadzonej przez Prezydenta Miasta Pruszkowa;
- 4) organie prowadzącym - należy przez to rozumieć osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego prowadzącą szkołę, przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego;"

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta Pruszkowa dokonała nieuprawnionej modyfikacji, uzupełnienia bądź powtórzenia definicji: szkoły, placówki wychowania przedszkolnego i organu prowadzącego. Definicje te zawarte są odpowiednio w art. 2 pkt 27, 20 i 15 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Stąd też nie ma potrzeby ani podstaw do ich powielania, a tym bardziej do ich modyfikacji. Rada Miasta Pruszkowa, powyższymi zapisami, przekroczyła granice delegacji ustawowej, na podstawie których została podjęta badana uchwała, co istotnie narusza art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w myśl którego 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, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. 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 (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99). W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z § 137 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), w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zamieszczenie w treści uchwały organu stanowiącego regulacji, będących powtórzeniem unormowań zawartych w odpowiednich przepisach ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, stanowi istotne naruszenie prawa. W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r. IV SA/Wr 505/04 Sąd wskazał, cyt. „Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Wr 1793/93, OwSS 1995, nr 4, poz. 142; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r., II SA/Wr 1389/03, OwSS 2004, nr 1, poz. 14 i inne) nie jest dopuszczalne powtarzanie w jakimkolwiek akcie wydawanym przez organy samorządowe regulacji ustawowych. Powtórzenie bowiem regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązywania w sytuacji, gdy ustawowy akt obowiązuje już na innej podstawie prawnej, organ samorządowy natomiast nie posiada uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawy. Dlatego też powtórzenie treści ustawy w akcie wydawanym przez organ samorządowy stanowi istotne naruszenie prawa”. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacje w akcie prawa miejscowego są niedopuszczalne, gdyż 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). W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie.

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 (...)”.

Następnie w § 4 ust. 1 Rada Miasta Pruszkowa postanowiła, cyt. „Dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy organu prowadzącego szkołę, przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego, wskazany we wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w § 3, niniejszej uchwały.”, zaś w części A załącznika nr 1 do badanej uchwały Rada Miasta Pruszkowa uchwaliła zapis, cyt. „**Rachunek bankowy** właściwy do przekazania należnej dotacji (numer, nazwa i adres banku)”.

Przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowią:

- w art. 34 ust. 1, cyt. „Dotacje, o których mowa w art. 15 - 21, art. 25 ust. 1 - 4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28 - 30 oraz 31 ust. 1, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły, branżowego centrum umiejętności lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6 - 8 ustawy - Prawo oświatowe, lub zespołu szkół lub placówek (...)”;
- w art. 42 ust. 1, cyt. „Dotacje, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 3 oraz art. 41 ust. 1, 2 i 5, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły lub zespołu szkół (...)”.

Organ nadzoru stwierdza, że powyższymi zapisami Rada Miasta Pruszkowa ustanowiła zasadę przekazywania dotacji na rachunek innego podmiotu niż wynika to z przepisów ustawy, czym w sposób istotny naruszyła art. 34 ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski