



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 maja 2025 r.

Poz. 4815

UCHWAŁA NR 7.101.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 18 marca 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XV/110/25 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Tarczyn dla publicznych i niepublicznych: szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego

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 XV/110/25 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Tarczyn dla publicznych i niepublicznych: szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, tj. § 1 pkt 1 - 3 i § 9 ust. 4 - 6, 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 2024 r. poz. 754 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Tarczyn 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 27 lutego 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XV/110/25 Rady Miejskiej w Tarczynie z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Tarczyn dla publicznych i niepublicznych: szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

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.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały Rada Miejska w Tarczynie wskazała m.in. art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym 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.

W § 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały Rada Miejska w Tarczynie wskazała, 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 Burmistrza lub wpisaną do ewidencji prowadzonej przez Burmistrza;
- 2) placówce wychowania przedszkolnego - należy przez to rozumieć publiczne lub niepubliczne przedszkole oraz inną formę wychowania przedszkolnego prowadzone przez osobę fizyczną lub osobą prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, działające odpowiednio na podstawie zezwolenia wydanego przez Burmistrza lub wpisane do ewidencji prowadzonej przez Burmistrza;
- 3) organie prowadzącym - należy przez to rozumieć osobę fizyczną lub osobą prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego prowadzącą szkołę, placówkę wychowania przedszkolnego;”. Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska w Tarczynie 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.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja, 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).

Rada Miejska w Tarczynie, niniejszymi zapisami, przekroczyła również granice delegacji ustawowej, na podstawie której została podjęta badana uchwała, tj. art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. 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). 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.

Następnie w § 9 ust. 4 badanej uchwały określono, cyt. „Organ prowadzący jest zobowiązany do zapewnienia kontrolerom warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów, terminowego udzielania wyjaśnień oraz w miarę możliwości do udostępnienia oddzielnego pomieszczenia umożliwiającego sprawne przeprowadzenie czynności kontrolnych” i dalej w ust. 5 postanowiono, cyt. „W przypadku braku możliwości zapewnienia kontrolerowi warunków niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, organ prowadzący dostarcza dokumenty i inne materiały stanowiące podstawę pobrania i wykorzystania dotacji na adres wskazany przez Burmistrza”.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że kontrolujący nie pozostaje w stosunku przełożonego wobec kontrolowanego podmiotu. Mając powyższe na względzie, w ocenie Kolegium Izby, w powyższym zakresie doszło do istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Z cytowanego przepisu nie wynika, żeby organ ten został upoważniony do stanowienia prawa w zakresie wyposażenia organu kontrolującego w inne uprawnienia kontrolne niż przewidziane w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz nałożenia na podmioty kontrolowane innych obowiązków niż wynikające z tego przepisu. Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto w § 9 ust. 6 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Kontroler ma prawo do wglądu do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, pobierania kopii dokumentów i innych materiałów w zakresie przedmiotu kontroli, z zachowaniem wymogów przewidzianych w przepisach odrębnych”. Rada Miejska w Tarczynie powyższym zapisem dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym osoby upoważnione do 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, także do wglądu do list obecności oraz ich weryfikacji. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oraz uprawnienia osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli zostały określone w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Organ stanowiący nie może jeszcze raz regulować tego, co jest już uregulowane w obowiązujących przepisach prawa, ani dokonywać modyfikacji zapisów ustawy, bowiem może prowadzić to do zmiany intencji ustawodawcy. Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem sądów administracyjnych, cyt. „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).

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski