



L. 02.62.2.2025
12.05.2025 r.
J.M.

Uchwała Nr 10.158.2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 29 kwietnia 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XII/81/2025 Rady Miejskiej Węgrowa z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Miasta Węgrowa oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

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 XII/81/2025 Rady Miejskiej Węgrowa z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Miasta Węgrowa oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, tj.

- 1) § 2 pkt 1;
- 2) § 4 ust. 1 zdanie drugie;
- 3) § 5 ust. 5 w zakresie wyrazów „w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku otrzymania dotacji”;
- 4) § 6 ust. 1 w zakresie wyrazu „obejmującą” oraz pkt 1 i 2;
- 5) § 6 ust. 6 pkt 3 i 5;
- 6) § 6 ust. 10;
- 7) § 6 ust. 12,

z powodu istotnego naruszenia art. 36, 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.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych w związku z art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Miastu Węgrów 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 31 marca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XII/81/2025 Rady Miejskiej Węgrowa z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Miasta Węgrowa oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

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 Węgrowa 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 § 2 pkt 1 badanej uchwały Rada Miejska Węgrowa określiła, cyt. „ilekroć w uchwale jest mowa o: 1) organie prowadzącym placówkę - należy przez to rozumieć osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego prowadzącą publiczne lub niepubliczne przedszkole lub inną publiczną lub niepubliczną formę wychowania przedszkolnego”.

Zdaniem organu nadzoru Rada Miejska Węgrowa dokonała nieuprawnionej modyfikacji definicji organu prowadzącego. Definicja ta zawarta jest w art. 2 pkt 15 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którą przez organ prowadzący należy rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego oraz osobę fizyczną prowadzącą przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę. Stąd też nie ma potrzeby ani podstaw do jej modyfikacji. Rada Miejska Węgrowa, 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.

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, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16, czy 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 (...)” oraz 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 (...)”.

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.

Następnie w § 4 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, cyt. „organ prowadzący placówkę dla każdej prowadzonej placówki składa do 10. dnia każdego miesiąca roku udzielenia dotacji informację o liczbie uczniów, w tym uczniów z niepełnosprawnościami ustalonej według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, z tym, że na grudzień do dnia 5 grudnia według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej uchwały. W przypadku miesiąca, w którym organ prowadzący placówkę ustalił dla tej placówki miesiącem wolnym od zajęć dydaktyczno-wychowawczych, liczbę uczniów

należy podać według stanu z miesiąca poprzedzającego miesiąc wolny od zajęć dydaktyczno-wychowawczych”.

Zdaniem Kolegium Izby zdanie drugie § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały, tj. „W przypadku miesiąca, w którym organ prowadzący placówkę ustalił dla tej placówki miesiącem wolnym od zajęć dydaktyczno-wychowawczych, liczbę uczniów należy podać według stanu z miesiąca poprzedzającego miesiąc wolny od zajęć dydaktyczno-wychowawczych”, wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (przywołany powyżej). Organ nadzoru wskazuje, że w przepisach art. 15, art. 16 ust. 1 i ust. 3, art. 17 ust. 1, ust. 3 i ust. 5, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1 i ust. 3, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 1 i ust. 3, art. 25 ust. 1, art. 26 ust. 1 i art. 30 ustawodawca określił zasadę, że dotacja przysługuje na każdego ucznia, w wysokości równej przewidzianej kwocie potrzeb oświatowych na takiego ucznia dla jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o finansowaniu zadań oświatowych w art. 25 ust. 7 i art. 26 ust. 4 przewiduje regulacje w zakresie wysokości dotacji w miesiącu lipcu i sierpniu, ale w odniesieniu do niesamorządowych szkół publicznych, w których zajęcia dydaktyczno-wychowawcze w klasach programowo najwyższych kończą się w kwietniu lub czerwcu i szkół niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny. Takich regulacji ustawodawca nie przewidział dla przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, wskazanych w § 4 ust. 1 zdanie drugie badanej uchwały. Zdaniem Kolegium Izby brak jest podstaw, aby liczba uczniów wykazywana w czerwcu, była podstawą przekazania dotacji w miesiącach wakacyjnych, czyli w lipcu i sierpniu (w miesiącach wolnych od zajęć dydaktyczno-wychowawczych) – w odniesieniu do uczniów placówek wychowania przedszkolnego. W związku z powyższym Rada Miejska Węgrowa nie miała kompetencji do stanowienia we wskazanym wyżej zakresie, czym wykroczyła poza delegację art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Rada Miejska Węgrowa w § 5 ust. 5 badanej uchwały uregulowała, cyt. „Organ prowadzący placówkę ma prawo do składania korekty rozliczenia pobranej dotacji w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku otrzymania dotacji”. Zdaniem Kolegium Izby art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określa precyzyjnie, iż 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 wspomaganie 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. Organ nadzoru wskazuje, że przepis powyższy jest przepisem upoważniającym organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego (delegacją) do wydania aktu prawa miejscowego i ustalenia w drodze uchwały, ogólnych zasad związanych z procesem przyznawania dotacji oświatowych oraz trybem weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznanych środków. W żaden sposób nie można natomiast z tego przepisu wywieść, iż rozliczenie wykorzystania dotacji może podlegać korekcie w określonej jednostce czasu (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2024 r. I SA/Gd 767/24). W związku z czym, Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 5 ust. 5 badanej uchwały w zakresie wyrazów „w terminie do 31 stycznia roku następującego po roku otrzymania dotacji”, z uwagi na naruszenie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W myśl § 6 ust. 1 badanej uchwały, cyt. „Osoby upoważnione przez Burmistrza Miasta Węgrowa, zwane dalej „kontrolującymi” mogą w siedzibach dotowanych placówek wychowania przedszkolnego przeprowadzać kontrolę obejmującą:

1) weryfikację zgodności danych o liczbie uczniów wykazywanych w informacjach miesięcznych z dokumentacją organizacyjną z przebiegu nauczania;

2) weryfikację prawidłowości wykorzystania dotacji, zgodnie z jej przeznaczeniem określonym w art. 35 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, na podstawie okazanej dokumentacji finansowej”.

Zdaniem Kolegium Izby zapisy zawarte w § 6 ust. 1 w zakresie wyrazu „obejmującą” oraz pkt 1 i 2 badanej uchwały wykraczają poza delegację określoną art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Przypomnieć należy, że zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji oraz uprawnienia osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli, a także rodzaj dokumentacji i terminu o udostępnienie tej dokumentacji 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. 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, co ma swoje uzewnętrznienie w § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 badanej uchwały. 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, jak również przywołane powyżej: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 1993 r. SA/Wr 1793/93, wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, wyrok NSA (do 2003.12.31) w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 14 listopada 2003 r. II SA/Wr 1389/03, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r. IV SA/Wr 505/04). Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium Izby orzekło o nieważności § 6 ust. 1 badanej uchwały w zakresie wyrazu „obejmującą” oraz pkt 1 i 2.

Zastrzeżenia prawne budzą również zapisy zawarte w § 6 ust. 6 pkt 3 i 5 badanej uchwały, zgodnie z którymi, cyt. „Kontrolujący mają prawo do: (...) 3) trwałego oznaczenia datą dnia kontroli, nazwą organu dotującego i nazwiskiem kontrolującego z jego własnoręcznym podpisem każdego poddanego czynnościom kontrolnym dowodu księgowego, okazanego na okoliczność poniesionego wydatku, którego źródłem finansowania była dotacja udzielona z budżetu Miasta Węgrowa; (...) 5) żądania złożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień podmiotu kontrolowanego”. Organ nadzoru podkreśla, iż zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, w sposób kompleksowy regulują przepisy ustawowe, tj. art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Tym samym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada kompetencji do uregulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Ponadto Kolegium Izby kategorycznie podnosi, że kontrolujący nie pozostaje w stosunku przełożonego wobec pracowników kontrolowanej placówki, zatem aby nie zaburzać trybu pracy nie powinien kierować „żądań” o dodatkowe, niewymienione w art. 36 ust. 2 ustawy, informacje i wyjaśnienia. Zwrot ten bowiem w swym znaczeniu nosi cechę natychmiastowości wykonania. Kolegium Izby podkreśla, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. W związku z powyższym, Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia § 6 ust. 6 pkt 3 i 5 badanej uchwały w sposób istotny naruszają również przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, stąd też należało orzec o ich nieważności.

Wątpliwości prawne wywołuje także treść § 6 ust. 10 badanej uchwały, zgodnie z którym „Odmowa podpisania protokołu nie wstrzymuje dalszego postępowania organu dotującego, w tym dochodzenia zwrotu dotacji w trybie określonym w odrębnych przepisach”. Zdaniem Kolegium Izby powyższe uregulowania wykraczają poza delegację określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdyż nie mieszczą się w zwrocie ustawowym „tryb” kontroli. 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).

Zapisy § 6 ust. 12 badanej uchwały określają, iż w przypadku niewykorzystania dotacji w całości lub jej części, pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, nienależnie lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem zwrot dotacji niewykorzystanej, pobranej w nadmiernej wysokości, nienależnie lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje w trybie określonym w ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. W ocenie Kolegium Izby przytoczone postanowienia uchwały wykraczają poza delegację art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w związku z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych. Przepisy art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych regulują zasady i terminy zwrotu dotacji udzielonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i niewykorzystanych w terminie, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz pobranych nienależnie lub w nadmiernej wysokości, dlatego też nie ma konieczności odrębnego ich uregulowania, modyfikacji bądź powielania w aktach prawa miejscowego. Rada Miejska Węgrowa, zamieszczając przepisy dotyczące zwrotu dotacji, istotnie naruszyła przepisy art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w związku z art. 251 i art. 252 ustawy o finansach publicznych.

Przypomnieć należy, że pod pojęciem aktów prawa miejscowego rozumie się akty administracyjne generalne, zawierające normy prawne powszechnie obowiązujące na określonym terytorium państwa, skierowane do adresatów określonych w sposób abstrakcyjny i ustalające ciążące na nich obowiązki lub służące im uprawnienia, wydane na podstawie i w granicach wyraźnego ustawowego upoważnienia i ogłoszone w sposób prawem przewidziany. Zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały (w całości lub w części) zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/OI 384/15, wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97).

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski