

dot. Szp. Radni RMO
15.05.2025


Warszawa, dnia 25.04.2025

Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
ul. Koszykowa 6a
Warszawa

Znak sprawy: 9.145.2025

Urząd Miasta Otwocka
ul. Armii Krajowej 5
Otwock

UCHWAŁA ROZSTRZYGNIĘCIE

Dotyczy: Uchwała nr XV/160/25 Rady Miasta Otwocka z dnia 26.03.2025

W załączeniu przekazuję pliki:

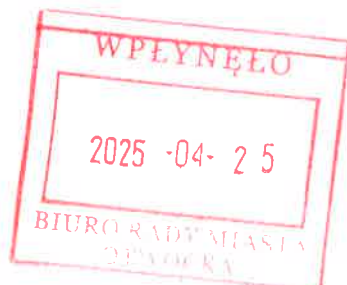
- R.N_KI.0011.9.145.2025_1_LegalAct.zipx
- R.N_KI.0011.9.145.2025_2_akt.pdf

Informacje uzupełniające:

Dokument podpisany elektronicznie przez:

.....
.....

Dotyczy wniosku o identyfikatorze xml: 1725588
Identyfikator wniosku xml: **1740694**
a/a



Uchwała Nr 9.145.2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 15 kwietnia 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XV/160/25 Rady Miasta Otwocka z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Miasta Otwocka dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne na terenie Miasta Otwocka 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/160/25 Rady Miasta Otwocka z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Miasta Otwocka dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne na terenie Miasta Otwocka niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, tj.

- 1) § 2 pkt 6 i 8;
- 2) § 4 ust. 4 w zakresie wyrazów „oraz obciążania innych gmin dotacją zgodnie z art. 51 ustawy”;
- 3) § 4 ust. 8 oraz pkt 2 załącznika nr 2 w zakresie wyrażenia: „Numer rachunku bankowego (...)”;
- 4) § 6 ust. 3 w zakresie wyrazów „w trybie natychmiastowym”;
- 5) § 6 ust. 7;
- 6) § 6 ust. 9 w zakresie wyrazów „przez osoby reprezentujące kontrolowane placówki oświatowe”;
- 7) § 6 ust. 10 w zakresie wyrażenia „niezwłocznie”;
- 8) § 8 ust. 5 w zakresie wyrazów „mających na względzie interes społeczny, w szczególności w zakresie określenia zwrotu części dotacji nienależnie pobranej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, mających wpływ na jej wysokość. Wyniki kontroli uzupełniającej stanowią uzupełnienie ustaleń protokołu, podpisane – przez kontrolującego i kontrolowanego”,

z powodu istotnego naruszenia art. 34 ust. 1, 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.), 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.) oraz § 6, § 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 służy Miastu Otwock 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 XV/160/25 Rady Miasta Otwocka z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Miasta Otwocka dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne na terenie Miasta Otwocka 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.

W § 2 pkt 6 oraz pkt 8 badanej uchwały Rada Miasta Otwocka zdefiniowała następujące pojęcia, cyt. „Ilekcio w uchwale jest mowa o:

- 6) szkole - należy przez to rozumieć szkołę publiczną lub niepubliczną, określoną w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
- 8) 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 Otwocka dokonała nieuprawnionej modyfikacji definicji organu prowadzącego oraz szkoły. Definicje te zawarte są w art. 2 pkt 15 i 27 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którymi 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, natomiast pod pojęciem szkoły rozumie się publiczną i niepubliczną szkołę, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, publiczną szkołę artystyczną oraz niepubliczną szkołę artystyczną o uprawnieniach publicznej szkoły artystycznej.

Stąd też nie ma potrzeby ani podstaw do jej powielania, a tym bardziej do modyfikacji. Rada Miasta Otwocka, 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 ma uprawnienia do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu 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 terminu i sposobu 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).

Jak wskazał NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, cyt. „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, także z uwagi na fakt, iż 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).

Następnie w § 4 ust. 4 badanej uchwały Rada Miasta Otwocka postanowiła, cyt. „4. W systemie elektronicznym, o którym mowa w ust. 3, rejestrowane są dane niezbędne do naliczenia kwot dotacji oraz obciążania innych gmin dotacją na podstawie art. 51 ustawy.”.

Organ stanowiący Miasta Otwocka, ustanawiając zapis dotyczący obciążania innych gmin dotacją na podstawie art. 51 ustawy o finansowaniu zadań ustawowych, naruszył przepis stanowiący delegację ustawową do podjęcia badanej uchwały. Kolegium Izby wskazuje, że powyższy zapis wykracza poza delegację ustawową wynikającą z przywołanego powyżej art. 38 ust. 1 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 (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). Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, 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 (...) do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”. Z kolei w przywołanym już powyżej wyroku NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99 wskazał, cyt. „Przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy”.

Następnie w § 4 ust. 8 badanej uchwały Rada Miasta Otwocka postanowiła, cyt. „Dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy wskazany przez organ prowadzący szkołę, przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego we wniosku o udzielenie dotacji, o którym mowa w § 3 niniejszej uchwały.”, zaś w pkt 2 załącznika nr 2 do badanej uchwały Rada Miasta Otwocka uchwaliła zapis, cyt. „Numer rachunku bankowego: (...)”.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, 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 ocenie Kolegium Izby z postanowień § 4 ust 8 badanej uchwały oraz pkt 2 załącznika nr 2 do badanej uchwały nie wynika jednoznacznie, że należy wskazać numer rachunku bankowego dotowanej jednostki. Zapisy powyższe są niepełne, a w konsekwencji niejasne dla adresata, co w sposób istotny narusza cyt. art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W § 6 ust. 3 badanej uchwały Rada Miasta Otwocka uchwaliła zapis, cyt. „Prezydent ma prawo do zlecenia kontroli w trybie natychmiastowym z pominięciem zapisów ust. 2, jeśli czynności kontrolne są niezbędne dla zabezpieczenia dowodów stanowiących podstawę pobrania dotacji nienależnej lub w nadmiernej wysokości.”.

Cytowana regulacja zawiera niesprecyzowany zapis, cyt. „w trybie natychmiastowym”. Zapis ten jest ogólny i nie wynika z niego jasno, w jakich okolicznościach miałby nastąpić tryb natychmiastowy zabezpieczania dowodów stanowiących podstawę wykluczenia pobrania dotacji nienależnej lub w nadmiernej wysokości. Organ nadzoru podkreśla, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny. Jej uregulowania powinny być zatem na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20 oraz wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2024 r. I GSK 1262/20).

W § 6 ust. 7 badanej uchwały Rada Miasta Otwocka uchwaliła zapis, cyt. „Kontrola dokonywana jest na podstawie dokumentacji organizacyjnej, przebiegu nauczania i finansowej, prowadzonej w związku z przekazaną dotacją.”.

Powyższymi uregulowaniami Rada Miasta Otwocka określiła zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji przeprowadzanej w dotowanych jednostkach, do czego nie była uprawniona. Kolegium Izby zwraca uwagę, że szczegółowe uregulowania w zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji określone zostały przez ustawodawcę w art. 36 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a ich uszczegółowienie i modyfikacja w uchwale rady, jak to ma miejsce w opisanym stanie faktycznym, nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Jak wskazał NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w przepisach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (tak również: WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22).

Na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, Rada Miasta Otwocka upoważniona jest do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miasta Otwocka powinna była działać ściśle na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach § 134 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w myśl których podstawą wydania uchwały jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw oraz wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu, przy czym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu.

W § 6 ust. 9 badanej uchwały Rada Miasta Otwocka postanowiła, cyt. „Kserokopie służące jako załączniki do protokołu kontroli powinny być poświadczone za zgodność z oryginałem przez osoby reprezentujące kontrolowane placówki oświatowe.”.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że kontrolujący nie pozostaje w stosunku przełożonego wobec kontrolowanego podmiotu. Mając powyższe na względzie, w ocenie Kolegium Izby, w zakresie wyrazów, cyt. „przez osoby reprezentujące kontrolowane placówki oświatowe” doszło do istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Z przywołanego przepisu nie wynika, żeby organ

stanowiący 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. 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 § 6 ust. 10 badanej uchwały Rada Miasta Otwocka zawarła uregulowanie, cyt. „W przypadku nieposiadania dokumentów, objętych kontrolą, w siedzibie kontrolowanego jednostki dotowanej, organ prowadzący zobowiązany jest dostarczyć i udostępnić kontrolującym dokumenty niezwłocznie do Kancelarii ogólnej organu dotującego.”.

Kolegium Izby uznało, że powyższy zapis w zakresie wyrażenia „niezwłocznie” jest niezgodny z art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

W § 8 ust. 5 badanej uchwały Rada Miasta Otwocka zawarła postanowienie, cyt. „Dopuszcza się przeprowadzenie kontrolnych czynności uzupełniających niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego, mających na względzie interes społeczny, w szczególności w zakresie określenia zwrotu części dotacji nienależnie pobranej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, mających wpływ na jej wysokość. Wyniki kontroli uzupełniającej stanowią uzupełnienie ustaleń protokołu, podpisane – przez kontrolującego i kontrolowanego.”.

W ocenie Kolegium Izby przytoczone postanowienia uchwały w zakresie wyrażenia, cyt. „mających na względzie interes społeczny, w szczególności w zakresie określenia zwrotu części dotacji nienależnie pobranej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, mających wpływ na jej wysokość. Wyniki kontroli uzupełniającej stanowią uzupełnienie ustaleń protokołu, podpisane – przez kontrolującego i kontrolowanego” 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 Miasta Otwocka, 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.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

