

Uchwała Nr 28.401.2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 30 grudnia 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XVIII/163/25 Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla podmiotów niepublicznych oraz podmiotów publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) 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 XVIII/163/25 Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla podmiotów niepublicznych oraz podmiotów publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, tj. § 5 ust. 5 oraz § 6 ust. 3 i ust. 4, 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 2025 r. poz. 439).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Nasielsk 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 1 grudnia 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XVIII/163/25 Rady Miejskiej w Nasielsku z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla podmiotów niepublicznych oraz podmiotów publicznych prowadzonych przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

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.

Podstawą prawną podjęcia badanej uchwały jest m.in. 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 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.

W § 5 ust. 5 badanej uchwały Rada Miejska w Nasielsku postanowiła, cyt.

„5. Gmina Nasielsk ma prawo żądać wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie złożonych rozliczeń oraz korekt tych rozliczeń”, natomiast w § 6 ust. 3 i ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska w Nasielsku zawarła uregulowania o treści, cyt. „3. Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji obejmuje weryfikację danych podanych we wniosku, o którym mowa w § 3 oraz danych podanych w informacjach, o których mowa w § 4.

4. Kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji obejmuje weryfikację wydatków i zakupów poniesionych z dotacji i ustalenia, czy zostały dokonane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a także dokumentacji identyfikującej poniesione wydatki i zakupy”.

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. Zdaniem Kolegium Izby zapisy § 5 ust. 5 oraz § 6 ust. 3 i ust. 4 badanej uchwały stanowią taką właśnie modyfikację zapisów art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, osoby upoważnione do przeprowadzenia 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, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 - także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 oraz ich weryfikacji.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, 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. 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: wyrok NSA 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).

W ocenie Kolegium Izby zapisy § 5 ust. 5 oraz § 6 ust. 3 i ust. 4 badanej uchwały Rady Miejskiej w Nasielsku wykraczają poza delegację dla organu stanowiącego do ustalenia trybu rozliczenia dotacji oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, zawartą w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania 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).

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 (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

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

