Elektronicznie podpisany przez:
Wojciech Tarnowski; Regionalna Izba
Obrachunkowa w Warszawie
dnia 15 kwietnia 2025 r.

Uchwała Nr 9.131.2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 15 kwietnia 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr X/72/2025 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym podmiotom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 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/72/2025 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym podmiotom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, tj.

1) § 2 pkt 2 i 3;
2) § 3 ust. 1 w zakresie wyrazów „prawa do";
3) § 5 ust. 8 w zakresie wyrazów „zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych";
4) § 7 ust. 5 w zakresie wyrazów „zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych";
5) § 8 ust. 1 i 2;
6) § 9 ust. 7;
7) § 11 zdanie drugie;
8) § 15 ust. 1-5;
9) § 16 ust. 1 i 2;
10) § 18 ust. 7,

z powodu istotnego naruszenia art. 36 ust. 2 i 3 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.), a także § 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 Powiatowi Węgrowskiemu 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 20 marca 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr X/72/2025 Rady Powiatu Węgrowskiego z dnia 19 marca 2025 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji niepublicznym podmiotom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka

samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej 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.

W § 2 pkt 2 i 3 badanej uchwały Rada Powiatu Węgrowskiego zdefiniowała następujące pojęcia, cyt. „Ilekroć w uchwale jest mowa bez bliższego określenia o:

2) szkołach – należy przez to rozumieć prowadzone na terenie powiatu węgrowskiego niepubliczne szkoły podstawowe specjalne, niepubliczne szkoły ponadpodstawowe ogólnodostępne i specjalne, niepubliczne placówki oświatowe prowadzące wczesne wspomaganie rozwoju dziecka, młodzieżowe ośrodki socjoterapeutyczne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze oraz placówki rewalidacyjno-wychowawcze;

3) organie prowadzącym – należy przez to rozumieć inne niż jednostka samorządu terytorialnego osoby prawne i osoby fizyczne prowadzące na terenie powiatu węgrowskiego szkoły, o których mowa w pkt 2”.

Zdaniem organu nadzoru Rada Powiatu Węgrowskiego dokonała nieuprawnionej modyfikacji definicji szkoły i organu prowadzącego. Definicje te zawarte są w art. 2 pkt 27 i pkt 15 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którymi przez szkołę należy rozumieć 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, a przez organ prowadzący należy rozumieć ministra, jednostkę samorządu terytorialnego, osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego oraz osobę fizyczną prowadzących przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę. Stąd też nie ma potrzeby ani podstaw do jej powielania, a tym bardziej do modyfikacji. Rada Powiatu Węgrowskiego, 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, 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 orzeczniczą 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 (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.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada Powiatu Węgrowskiego zawarła regulację w zakresie uzyskania prawa do dotacji, cyt. „W celu uzyskania prawa do dotacji organ prowadzący niepubliczną szkołę lub placówkę, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji składa organowi dotującemu wniosek o udzielenie dotacji z informacją o planowanej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, a także słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy.”.

Organ nadzoru wskazuje, że prawo do uzyskania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28, art. 29, art. 30-31a i art. 32 ustawy o finasowaniu zadań oświatowych, wynika wprost z art. 33 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Tam też ustawodawca uregulował warunki, jakie winien spełnić podmiot, ubiegający się o dotację, zatem Rada Powiatu Węgrowskiego nie była uprawniona do określania zapisów warunkujących nabycie „prawa do dotacji”. Powyższy zapis, w którym Rada Powiatu Węgrowskiego reguluje uzyskanie prawa do dotacji wykracza poza delegację ustawową, określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby orzekło o nieważności wyrazów „prawa do” w § 3 ust. 1 badanej uchwały.

Organ stanowiący Powiatu Węgrowskiego w § 5 ust. 8 badanej uchwały uregulował, cyt. „W przypadku niepublicznej szkoły ponadpodstawowej, w której nie jest realizowany obowiązek nauki, dane o faktycznej liczbie uczniów do dotacji powinny zawierać dane osobowe: imię i nazwisko ucznia, numer PESEL ucznia (w przypadku obcokrajowców: datę i miejsce urodzenia lub numer dokumentu tożsamości) - zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych”.

Ponadto w § 7 ust. 5 badanej uchwały Rada Powiatu Węgrowskiego określiła, że „We wniosku, o którym mowa w ust. 1 i ust. 2, organ prowadzący podaje - zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych - następujące dane: imię i nazwisko oraz PESEL ucznia”.

Tym samym nie znajdują uzasadnienia prawnego i wykraczają poza delegację ustaloną dla rady w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych uregulowania odwołujące się do zwrotów „zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych”. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego i jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, mając na uwadze § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym przepisy aktów prawa miejscowego należy redagować w taki sposób, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nim norm wyrażały intencję 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) z siedzibą 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). Na marginesie należy zaznaczyć, iż ustawowe definicje zawarte w art. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, w tzw. słowniczku, zawiera łącznie 39 punktów, zatem odsyłanie do ogólnej treści przepisu pozostaje poza delegacją ustawową, gdyż akt prawa miejscowego powinien cechować się zupełnością legislacyjną, a nie odesłaniem niedookreślonym, nieprecyzyjnym. Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby orzekło o nieważności wyrazów „zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych” w § 5 ust. 8 i w § 7 ust. 5 badanej uchwały.

Następnie w § 8 ust. 1 uchwały Rada Powiatu Węgrowskiego wskazała, cyt. „W przypadku uwzględnienia w informacji, o której mowa w § 5 ust. 1, dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, orzeczenie o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, orzeczenie o potrzebie nauczania indywidualnego lub opinię o wczesnym wspomaganiu rozwoju, organ dotujący może zażądać dołączenia do tego sprawozdania kopii właściwych orzeczeń lub opinii (art. 38 ust. 2 ustawy)". Nadto w § 8 ust. 2 uchwały ujęto, że „Uprawnieni pracownicy organu dotującego mogą dokonać sprawdzenia zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w informacji, o której mowa w § 5 ust. 1".

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 § 8 ust. 1 i 2 badanej uchwały stanowią 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. Mając powyższe na względzie, w ocenie Kolegium Izby, doszło do istotnego naruszenia art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. 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. W związku z powyższymi Kolegium Izby orzekło o nieważności § 8 ust. 1 i 2 badanej uchwała.

W § 9 ust. 7 badanej uchwały uregulowano, cyt. „Korekta rozliczenia, o której mowa w ust. 6 nie może być złożona w trakcie kontroli rozliczenia dotacji oraz w trakcie postępowania administracyjnego i sądowego wynikającego z kontroli rozliczenia". Kolegium Izby zauważa, że art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań 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 upoważnienia do zawarcia zapisu, iż rozliczenie wykorzystania dotacji może podlegać korekcie (tak: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 grudnia 2024 r. I SA/Gd 767/24).

Ponadto w § 11 zdanie drugie uchwały określono, cyt. „Rozpoczęcie kontroli powinno być poprzedzone jej przygotowaniem polegającym na zapoznaniu się przez kontrolujących z: przepisami dotyczącymi zakresu przedmiotowego kontroli oraz dokumentacją zgromadzoną przez organ dotujący dotyczącą przedmiotu kontroli". Kolegium Izby wskazuje, że art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie przyznaje organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencji do regulowania zakresu przeprowadzania kontroli. Ustawodawca w sposób wyraźny ograniczył upoważnienie dla prawodawcy miejscowego do regulowania jedynie trybu przeprowadzania kontroli, a nie jej zakresu. Wprowadzenie do aktów prawa miejscowego, którym jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego, stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. IV SA/Gd 266/16).

Rada Powiatu Węgrowskiego w § 15 ust. 1-5 uchwały określiła, że kontrolowany zapewnia kontrolującemu warunki niezbędne do przeprowadzenia kontroli, w tym swobodny dostęp do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego (ust. 1). W przypadku, gdy kontrolowany nie jest w stanie zapewnić kontrolującemu niezbędnych warunków do pracy, jest obowiązany - na jego żądanie - wydać za potwierdzeniem odbioru

stosowne ewidencje i dokumenty na czas trwania czynności kontrolnych. W takiej sytuacji czynności kontrolne są wykonywane w siedzibie urzędu organu dotującego (ust. 2). Kontrolowany ma obowiązek przedłożyć do kontroli wszelkie dokumenty i materiały, będące przedmiotem kontroli, na życzenie kontrolującego - także w formie elektronicznej, niezbędne do przeprowadzenia kontroli. Dokumenty i materiały są przekazywane przez kontrolowanego w sposób uporządkowany, zgodnie z wytycznymi kontrolującego (ust. 3). Kontrolowany w sprawach objętych przedmiotem kontroli ma obowiązek udzielać informacji wyjaśnień lub dostarczać żądany dokument – w terminie wskazanym przez kontrolującego (ust. 4). Na żądanie kontrolowanego kontrolujący dokonuje adnotacji w prowadzonej przez niego książce kontroli (ust. 5).

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że uprawnienia osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli oraz obowiązki podmiotów kontrolowanych zostały określone w art. 36 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Organ stanowiący nie może dokonywać modyfikacji zapisów ustawy ani też ich uzupełniać o dodatkowe regulacje, bowiem może prowadzić to do zmiany intencji ustawodawcy. Zdaniem Kolegium Izby, zapisy § 15 ust. 1-5 badanej uchwały stanowią taką właśnie modyfikację oraz uzupełnienie zapisów art. 36 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z cytowanym wyżej 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. Z kolei art. 36 ust. 3 przywołanej ustawy stanowi, że 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.

Powyższe przepisy nie dają Radzie Powiatu Węgrowskiego delegacji ustawowej do nakładania na kontrolowanego dodatkowych obowiązków niewymienionych w tym przepisie. Modyfikacja i uzupełnianie zapisów ustawy może prowadzić do zmiany określonych w ustawie uprawnień oraz obowiązków organu dotującego oraz kontrolerów. Stanowisko w przedmiotowej kwestii wyraził NSA w orzeczeniu z dnia 17 listopada 2021 r. I GSK 800/21, cyt. „Z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. nie wynika natomiast, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do stanowienia prawa w zakresie wyposażenia organu kontrolującego w inne uprawnienia kontrolne niż przewidziane w art. 36 ust. 2 i 3 u.f.z.o. oraz do nałożenia na podmioty kontrolowane innych obowiązków niż wynikające z tego przepisu.”.

Kolegium Izby podkreśla, że kontrolujący nie pozostaje w stosunku przełożonego wobec pracowników kontrolowanej placówki, zatem 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. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa, co ma swoje uzewnętrznienie w § 15 ust. 1-5 badanej uchwały.

Tożsama sytuacja, jak w zakresie nieprawidłowości stwierdzonych w § 15 ust. 1-5 badanej uchwały, zostały przedstawione w zmodyfikowany sposób w zapisach § 16 ust. 1 i 2 badanej uchwały, zgodnie z którymi kontrolujący w toku kontroli może badać dokumenty i ewidencje objęte przedmiotem kontroli, zbierać inne niezbędne materiały w zakresie objętym przedmiotem kontroli, żądać od pracowników kontrolowanego podmiotu oświatowego wyjaśnień, oświadczeń, jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione okoliczności mające znaczenie dla ustaleń kontroli (ust. 1). Na żądanie kontrolującego mogą być sporządzane przez kontrolowanego odpisy i wyciągi z dokumentów oraz zestawienia i obliczenia oparte na dokumentach. Zgodność takiego odpisu lub wyciągu z oryginałem potwierdza kontrolowany (ust. 2).

Organ stanowiący nie może dokonywać modyfikacji zapisów ustawy ani też ich uzupełniać o dodatkowe regulacje, bowiem może prowadzić to do zmiany intencji ustawodawcy. Zdaniem Kolegium Izby, zapisy § 16

ust. 1 - badanej uchwały stanowią taką właśnie modyfikację oraz uzupełnienie zapisów art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Organ stanowiący nie posiada kompetencji do uregulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. W związku z powyższym, Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienia § 16 ust. 1 i 2 badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, stąd też należało orzec o ich nieważności.

Organ stanowiący w § 18 ust. 7 badanej uchwały postanowił, cyt. „Odmowa podpisania protokołu przez kontrolowanego nie stanowi przeszkody do realizacji wniosków wynikających z ustaleń kontroli". 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" przeprowadzania 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).

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.

Podejmując badaną uchwałę, Rada Powiatu Węgrowskiego powinna działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, mając na uwadze przepisy § 134 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którymi 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.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą 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 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 października 2015 r. I SA/Ol 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