Elektronicznie podpisany przez:
Marek Fras; RIO w Szczecinie
dnia 9 kwietnia 2025 r.

UCHWAŁA NR IX.42.K.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 marca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały Nr XI/86/25 Rady Powiatu w Koszalinie z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania 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. 11 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§1. Stwierdza się nieważność § 11 ust. 3 uchwały Nr XI/86/25 Rady Powiatu w Koszalinie z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XI/86/25 Rady Powiatu w Koszalinie z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 28 lutego br., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie art. 12 pkt 11 i art. 40 ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.) 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.).

Regulowana przez badaną uchwałę materia dotyczy spraw określonych art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, a zastrzeżenia dotyczyły w szczególności § 11 ust. 3, który określił zakres kontroli, do czego organ stanowiący nie miał kompetencji. Jest uprawniony do ustalenia jedynie trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono organy Powiatu Koszalińskiego pismem z dnia 19 marca br. (znak: K.420.16.2025). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 25 marca 2025 r. oraz że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w wyznaczonym dniu. W posiedzeniu uczestniczył przedstawiciel jednostki, którą reprezentowała na podstawie upoważnienia radczyni prawna Starostwa Powiatowego w Koszalinie.

W ocenie przedstawiciela jednostki, w kwestionowanym postanowieniu ust. 3 § 11 nie wskazano zakresu kontroli, ale uregulowano tryb jej przeprowadzania. Podniesiono w pierwszej kolejności, że tożsame zapisy obowiązywały w poprzedniej uchwale z 2017 roku, która została uchylona badaną uchwałą. Zaznaczono, że stan prawny nie uległ zasadniczo zmianie, a przepis kompetencyjny tj. art. 38 ustawy nie został praktycznie zmieniony (w zakresie, w którym dotyczy przedmiotu sprawy). W takim samym zakresie obowiązywały kwestionowane przez organ nadzoru zapisy i zostały powielone w badanej uchwale. Wskazano przy tym, że w obrocie prawnym – nie została stwierdzona nieważność, funkcjonuje uchwała Nr IV/47/24 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 17 lipca 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Zach. Poz. 3759), która dotyczy trybu udzielania i rozliczania dotacji (…) i w swojej treści zawiera dokładnie takie same zapisy. Przytoczono orzecznictwo sądowo-administracyjne, w tym aktualny wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 listopada 2023 r. I SA/Sz 152/23, w którym wskazano, iż przez tryb rozumieć należy przyjętą procedurę czyli system organizacji czegoś lub mechanizm pewnych działań, w którym ktoś musi żyć i działać według narzuconych mu zasad. Ponadto wskazano, że w podobnym tonie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 30 stycznia 2024 r. sygn. I GSK 526/23. W podsumowaniu, w ocenie pełnomocnika organ stanowiący określił procedurę i tak sformułowany zapis badanego § 11 ust.3 nie narusza art. 38 ust.1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu aktów prawa miejscowego działają na podstawie i w granicach prawa – czyli realizują zasadę legalizmu zawartą w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Uchwała Nr XI/86/25 Rady Powiatu w Koszalinie z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania oraz terminu i sposobu rozliczania wykorzystania dotacji, w ocenie Kolegium Izby, została podjęta z istotnym naruszeniem art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w części objętej sentencją niniejszej uchwały.

Zgodnie z powołanym art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego upoważniony jest do ustalenia w drodze uchwały trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 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 dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2 oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji. Kolejno wskazania wymaga, iż ustawodawca określił w drodze przepisów art. 36 ustawy upoważniającej zakres kontroli, organy upoważnione do jej przeprowadzenia oraz posiadane przez osoby kontrolujące uprawnienia. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że powołany przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określania zakresu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych na podstawie ww. ustawy, a jedynie do określenia trybu takiej kontroli.

Zakwestionowane postanowienie § 11 ust. 3 uchwały ma natomiast następujące brzmienie:

„3. *Kontrola, o której mowa w ust. 1, obejmuje jednocześnie:*

1) *sprawdzenie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanych w informacjach, o których mowa w § 4 ust. 1,*
2) *sprawdzenie prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w rozliczeniu, o którym mowa w § 9.*"

Treść powołanego w ww. postanowieniu ustępu 1. jest następująca:

„1. *Kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania przyznanej dotacji dokonują osoby upoważnione przez Starostę Koszalińskiego na podstawie imiennego upoważnienia."*

W cyt. § 11 ust. 3 uchwały organ stanowiący określił zakres kontroli wykonywanej przez pracowników dotującego, do czego, jak wskazano, nie jest umocowany. Zakres kontroli wyznaczony został przepisem art. 36 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, mocą którego organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania udzielonych dotacji, wymienionych w powołanym ostatnio przepisie. Rada Powiatu objęła zatem postanowieniami uchwały materię unormowaną przepisem art. 36 ust. 1 cyt. ustawy, jednocześnie przepis ten modyfikując. Ustęp 3 paragrafu 11, odwołując się do ustępu 1 tego paragrafu, wypełnia określoną treścią ustawowe pojęcia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, sprowadzając to pierwsze do sprawdzenia zgodności ze stanem faktycznym składanych przez organ prowadzący comiesięcznych informacji o liczbie uczniów. W zakres kontroli prawidłowości pobrania dotacji wchodzi natomiast nie tylko sprawdzenie ilości uczniów określonej kategorii, na których dotacja została przyznana (kategorii wyróżnionej ze względu na wysokość dotacji, przysługującej na ucznia), ale również prawidłowości jej naliczenia (w tym choćby prawidłowości obliczenia ogólnej kwoty dotacji, sprawdzenie czy kwoty dotacji przekazane szkołom na ucznia odpowiadały kwotom przewidzianym przepisami prawa, czego nie można wykluczyć z zakresu prawa przyznanego organowi dotującemu mocą art. 36 ust. 1 cyt. ostatnio ustawy). Ten ostatni czynnik nie został uwzględniony w zakwestionowanym ustępie, wskutek czego zakres kontroli, jaka może być przeprowadzana w dotowanych jednostkach, został zawężony w stosunku do ustawowego. Zaznaczyć przy tym należy, że jeżeli celem analizowanego przepisu nie było określenie zakresu kontroli lecz fragmentaryczne unormowanie sposobu jej wykonywania, przepis ten powinien zostać inaczej zredagowany, np. „Wykonując kontrolę, o której mowa w ust. 1, należy (…)". Cel tak sformułowanego przepisu jest jednoznaczny: w ustalonych ustawowo ramach pewne czynności należy wykonać w określony sposób. Zasady techniki prawodawczej, określone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku, nakładają na organy obowiązek redagowania przepisów tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia). Natomiast użyta w zakwestionowanym postanowieniu formuła typowa jest dla prawnej konstrukcji katalogu zamkniętego.

Należy przy tym wskazać na różnice pomiędzy pojęciami "zakres" a "tryb". Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. U 2/00) stwierdził, że termin "tryb" w języku polskim rozumiany jest m.in. jako cyt.: "ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system". Natomiast termin "tryb" w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw. W literaturze wskazuje się, że zakres kontroli to cyt.: "wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać" (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012).W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, 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 j.s.t. nie posiada kompetencji do uregulowania zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Organ nadzoru wskazuje, że wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Wprowadzenie do aktu prawa miejscowego, którym - w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym - jest badana uchwała, regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego 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.

Podkreślenia wymaga, że posłużenie się przez pełnomocnika jednostki argumentem, iż treść kwestionowanego przepisu nie uległa zmianie oraz wskazanie tożsamych zapisów w innym akcie prawa miejscowego jednostki samorządu terytorialnego będącej w nadzorze tut. Izby, nie wpływa na bieżącą ocenę Kolegium. Przy czym organ nadzoru zauważa, iż zapisy w przywołanej przez pełnomocnika uchwale innej jednostki samorządu terytorialnego - Miasta Kołobrzeg, nie są tożsame w swojej treści z zapisami badanej uchwały.

Ponadto wskazane rozstrzygnięcie WSA w Szczecinie (I SA/Sz 152/23), dotyczy stanu prawnego, w którym sąd oceniał przepisy prawa miejscowego po wydaniu przez tut. Izbę rozstrzygnięcia nadzorczego (prawomocna uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 7 lipca 2021 r. Nr XV.82.K.2021). Kolegium Izby stwierdzając nieważność uchwały w części dotyczącej zakresu kontroli, podkreśliło, iż zakres przeprowadzania kontroli w sposób kompleksowy regulują przepisy ustawowe, w tym art. 36 wymienionej ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Tożsame stanowisko zostało wyrażone w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych: uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 29 marca 2019 r. nr 0102-141/19; uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 25 marca 2025 r. nr XI/510/2025; uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 25 października 2022 r. nr 24.367.2022; uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 25 marca 2025 r. nr XI/515/2025; uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 26 marca 2025 r. nr VIII/39/2025.

Organ nadzoru wskazuje również, że w orzeczeniach sądów administracyjnych, przywoływanych przez przedstawiciela Powiatu Koszalińskiego, sądy nie rozstrzygały kwestii kompetencji organu stanowiącego do regulowania w aktach prawa miejscowego zakresu kontroli dotacji udzielanych na podstawie przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Wobec braku przyznania organowi stanowiącemu upoważnienia do stanowienia przepisów regulujących zakres przeprowadzenia kontroli, organ nadzoru doszedł do przekonania, iż badana uchwała Rady Powiatu w Koszalinie w zakresie § 11 ust. 3 wydana została z naruszeniem przepisów art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a w konsekwencji zgodnie z treścią art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym podlega unieważnieniu.

Jednocześnie zdaniem Kolegium nie zachodzą w przedmiotowym przypadku przesłanki stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości ze względu na możliwość wyeliminowania z obrotu prawnego tylko zakwestionowanej jej części, bez uszczerbku dla treści uchwały w pozostałym zakresie.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby stwierdziło nieważność badanej uchwały we wskazanym w sentencji uchwały zakresie.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie
Marek Fras
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)