



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 20 maja 2025 r.

Poz. 2038

Uchwała Nr 093/p115/D/25

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 15 maja 2025 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325 z późn. zm.), art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.), art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 754 z późn. zm.), art. 251 i art. 252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) oraz § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr X/116/2025 Rady Powiatu Kartuskiego z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji publicznym i niepublicznym szkołom i placówkom, dla których Powiat Kartuski jest organem rejestrującym 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, a także terminu przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji

orzeka nieważność załącznika do badanej uchwały w części:

—§ 2 ust. 5 w zakresie słów: "*w szczególności*",

—§ 6 ust. 10.

UZASADNIENIE

W dniu 18 kwietnia 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr X/116/2025 Rady Powiatu Kartuskiego z dnia 28 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji publicznym i niepublicznym szkołom i placówkom, dla których Powiat Kartuski jest organem rejestrującym 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, a także terminu przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji, zaś w dniu 15 maja 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Podejmując badaną uchwałę Rada Powiatu Kartuskiego powołała się w podstawie prawnej na przepisy art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W załączniku do badanej uchwały Rada Powiatu określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji publicznym i niepublicznym szkołom i placówkom, dla których powiat kartuski jest organem rejestrującym 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, a także termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 2 ust. 5 załącznika do badanej uchwały zawarto następujące postanowienia: *"Wniosek, o którym mowa w ust. 2, organ prowadzący sporządza odrębnie dla każdej szkoły i placówki i składa w siedzibie Starostwa Powiatowego w Kartuzach. Wniosek zawiera w szczególności:*

- 1) dane identyfikacyjne organu prowadzącego;*
- 2) dane identyfikacyjne jednostki dotowanej;*
- 3) informację o planowanej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju;*
- 4) informację o planowanej liczbie wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych;*
- 5) informację o planowanej liczbie uczniów szkoły niepublicznej, w tym szkoły specjalnej w podziale na grup wiekowe, liczbę uczniów z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego ze wskazaniem rodzaju niepełnosprawności, oraz formy kształcenia tych uczniów odpowiednio w oddziale ogólnym, integracyjnym lub specjalnym;*
- 6) informację o planowanej liczbie uczniów/słuchaczy w szkole w której nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki oraz informację o planowanej liczbie uczniów/słuchaczy, którzy planowo uzyskają świadectwo dojrzałości, certyfikat kwalifikacji zawodowej oraz dyplom zawodowy."*

Dodatkowo Kolegium tut. Izby ustaliło, że Rada Powiatu w badanej uchwale nie określiła wzoru tego dokumentu, poprzestając jedynie na określeniu jego ram w powyższy sposób.

W ocenie organu nadzoru powyższe uregulowania zawarte w § 2 ust. 5 załącznika badanej uchwały w zakresie, w jakim określają otwarty katalog danych zawartych we wniosku o udzielenie dotacji (poprzez użycie sformułowania "w szczególności"), naruszają 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.*

Z ww. regulacji wynika, że Rada Powiatu, w ramach kompetencji do ustalenia trybu udzielania ww. dotacji, jest zobowiązana do określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, przez co należy rozumieć jednoznaczne i niebudzące wątpliwości określenie stałych elementów (zakresu danych) wyżej wymienionego dokumentu, bądź wprost określenie wymienionego wzoru dokumentu.

Zatem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wskazuje, że, na podstawie przywołanych wyżej przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, brak jest ustawowej delegacji umożliwiającej pozostawienie swobody przy określaniu zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji. Powyższe może powodować bowiem nieuzasadnioną dowolność w kształtowaniu zakresu danych w wymienionym dokumencie, co stoi w sprzeczności z regulacjami ustawowymi, zgodnie z którymi to Rada Powiatu ustala tryb udzielania ww. dotacji, a więc w sposób jednoznaczny winna postanowić o zakresie elementów we wszystkich wzorach wniosków. Uchwalenie przez Radę Powiatu postanowień o niedookreślonej treści powoduje dowolność w żądaniu od potencjalnego beneficjenta dotacji nieokreślonych w sposób jednoznaczny w uchwale danych.

Zdaniem tut. Kolegium takie działanie prowadzi do naruszenia zasady określoności prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz.483 z późn. zm.), a także do naruszenia zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa wynikającej z art. 7 Konstytucji RP. W ocenie tut. Kolegium dowolność w żądaniu od potencjalnego beneficjenta dotacji nieokreślonych w uchwale informacji może również skutkować nieuprawnionym różnicowaniem podmiotów ubiegających się o udzielenie dotacji, a tym samym prowadzić do naruszenia przepisów art. 43 ustawy o finansach publicznych gwarantujących prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., sygn. akt II GKS 427/07) (*vide*: art. 7 Konstytucji RP).

Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje, że w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: *"Jeżeli prawo miałoby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa."* Z orzecznictwa sądowego wynika zatem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

W podsumowaniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że: *"przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega*

ściśle wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia." (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12).

Z wyżej wskazanych przyczyn, w tym w szczególności z powodu niewłaściwego wypełnienia delegacji ustawowej do podjęcia badanej uchwały, Kolegium tut. Izby orzekło jej nieważność we wskazanym zakresie przedmiotowym.

Ponadto w wyniku analizy przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że w § 6 ust. 10 załącznika do badanej uchwały Rada Powiatu postanowiła, iż: *„Zwrot dotacji niewykorzystanej lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem następuje w trybie i na zasadach określonych w art. 251 i 252 ustawy o finansach publicznych.”.*

Powyższy zapis stanowi powtórzenie oraz modyfikację art. 251 ust. 1 i art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z treścią art. 251 ust. 1: *"Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku, z zastrzeżeniem terminów wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 189 ust. 4."*, natomiast art. 252 ust. 1 brzmi: *"Dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2."*

W związku z powyższym, zdaniem tut. Kolegium, nie ma potrzeby ani podstaw do powielania, a tym bardziej do modyfikacji zapisów ustawowych. Rada Powiatu tym samym przekroczyła granice delegacji ustawowej, na podstawie której została podjęta uchwała.

Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem wprowadzenie do aktów prawa miejscowego regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego należy traktować jako istotne naruszenie prawa (np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 25 maja 2016 r. - IV SA/Gd/266/16). Jednocześnie orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy lokalne jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99).

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalna, 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r., sygn. akt 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 powiatowi.

W związku z powyższym Kolegium orzekło nieważność § 6 ust. 10 załącznika badanej uchwały z uwagi na istotne naruszenie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, aby postanowienia uchwał redagowane były w sposób poprawny i kompletny. W nawiązaniu do powyższego tut. Kolegium wskazuje, że w treści § 2 ust. 6 załącznika do uchwały nastąpiło błędne odesłanie do ust. 4, prawidłowe odesłanie powinno być do ust 5. Z kolei w § 4 ust. 5 załącznika do badanej uchwały błędnie odesłano do ust. 3, prawidłowe odesłanie powinno być do ust. 4.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku