



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 marca 2025 r.

Poz. 2627

UCHWAŁA NR 5/339/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 12 marca 2025 r.

Na podstawie 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) w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr X/76/2025 Rady Powiatu Ostrowskiego z dnia 20 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Ostrowskiego dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w części obejmującej:

— w § 5 ust. 4, 5 i 6,

— w § 6 ust. 1 zdanie trzecie w brzmieniu: „*W upoważnieniu wskazany jest kontrolowany podmiot, przedmiot kontroli oraz termin jej przeprowadzenia*”,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 21 lutego 2025 r., Rada Powiatu Ostrowskiego powołując się na art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Powiatu Ostrowskiego dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do ww. uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 12 marca 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Z brzmienia art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej. Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754, z późn. zm.), są finansowane na zasadach określonych w tej

ustawie oraz w ustawie z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych „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. 28-30 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 dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji”.

Działając w oparciu o dyspozycję zawartą w wyżej wymienionym przepisie, w dniu 20 lutego 2025 r. Rada Powiatu Ostrowskiego podjęła badaną uchwałę.

W § 5 ust. 2 Rada Powiatu postanowiła, że „Dotacja przekazywana jest na podstawie miesięcznych informacji składanych przez organ prowadzący jednostkę dotowaną, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, o aktualnej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych” i w ust. 3 § 5 wskazała, że: „Miesięczna informacja o której mowa w ust. 2 zawiera dane szczegółowe niezbędne dla prawidłowego ustalenia należnych kwot dotacji dla uczniów i realizowanych na ich rzecz zadaniach oświatowych, zgodnie z opisem ich sposobu finansowania ustalonym w rozporządzeniu o podziale potrzeb oświatowych na dany rok dotowania.”.

Z kolei w ust. 4 § 5 postanowiła, że „Aktualne wzory miesięcznej informacji dla każdego typu i rodzaju jednostki dotowanej dostosowane do wag i wskaźników obowiązujących w roku dotowania publikowane są na stronie internetowej Powiatu Ostrowskiego w zakładce „ogłoszenia i obwieszczenia”.

Ze wskazanych postanowień wynika, że Rada Powiatu nie ustaliła wzoru miesięcznej informacji, która według postanowień § 5 ust. 2 stanowi podstawę do przekazywania dotacji i w ust. 4 § 5 nałożyła obowiązek na nieokreślony podmiot do ustalenia jej aktualnego wzoru w „roku dotowania” oraz obowiązek opublikowania tego wzoru na stronie internetowej Powiatu.

Z cytowanych postanowień nie wynika także jakie dane szczegółowe ma zawierać informacja miesięczna, która jak stanowi § 5 ust. 3 ma zawierać „dane niezbędne dla prawidłowego ustalenia kwot dotacji”.

Kolegium Izby wskazuje, że wypłaty dotacji muszą być realizowane w oparciu o dotychczasowe, znane organowi i udostępnione przez placówkę dane o ilości uczniów lub dane o planowanej liczbie uczniów wynikające z wniosku o udzielenie dotacji, składanych do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji, natomiast informacje miesięczne o liczbie uczniów mają charakter informacyjny i wykorzystywane są do korygowania (aktualizacji) przekazywanej miesięcznej części dotacji, konkretyzacji jej wysokości, która uzależniona jest od rzeczywistej liczby uczniów/wychowanków.

W ocenie Kolegium Izby, jeśli informacja miesięczna ma być stosowana przez organy prowadzące jednostki dotowane, jej wzór powinien zostać ustalony w przedmiotowej uchwale, zwłaszcza, że określony przez ustawodawcę model „transzowania” dotacji sprzyjać ma przekazywaniu właściwej wysokości środków, opartej na faktycznej liczbie uczniów.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 5 ust. 4.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, że „Dotacji udziela się na pisemny wniosek organu prowadzącego, złożony w Starostwie Powiatowym w Ostrowie Wielkopolskim, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji.”, a w ust. 2 § 3 wskazano, że „Wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1 stanowi załącznik nr 1 do uchwały.”.

Z kolei w § 5 ust. 5 i 6 postanowiono:

—ust. 5 „Dotacja, o której mowa w art. 25 ust. 5, art. 26 ust. 5 ustawy jest przyznawana na pisemny wniosek składany przez organ prowadzący, według wzoru publikowanego na stronie internetowej Powiatu Ostrowskiego w zakładce „ogłoszenia i obwieszczenia”.

—ust. 6 „Dotacja, o której mowa w art. 31 ust. 1a oraz art. 31a ust. 1 ustawy jest przyznawana na pisemny wniosek składany przez organ prowadzący, według wzoru publikowanego na stronie internetowej Powiatu Ostrowskiego w zakładce „ogłoszenia i obwieszczenia”.

Kolegium Izby wskazuje, że Rada Powiatu ustaliła w załączniku Nr 1 wzór wniosku o udzielenie dotacji (...), jednakże z cytowanych wyżej postanowień § 5 ust. 5 i 6 badanej uchwały wynika, że dla dotacji przyznawanej na podstawie art. 25 ust. 5, art. 26 ust. 5, art. 31 ust. 1a oraz art. 31a ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, będą stosowane inne wzory wniosków publikowane na stronie internetowej Powiatu Ostrowskiego. Zatem Rada Powiatu nie określiła wszystkich wzorów wniosków, które należy składać w celu uzyskania dotacji na podstawie przedmiotowej uchwały.

Postanowienia § 5 ust. 5 i 6 wskazują, że Rada Powiatu ustalając, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 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 dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji, nie wypełniła w pełni dyspozycji art. 38 ust. 1.

Kolegium Izby wskazuje, że wszystkie wzory wniosków powinny być ustalone w przedmiotowej uchwale, bowiem ich określenie jest istotnym elementem trybu naboru i zgodnie z cyt. art. 38 ust. 1 należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., o sygn. akt I SA/Po 151/07 stwierdził, iż przez „tryb udzielania” dotacji należy rozumieć m.in. wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację, a zatem formę wniosku, a także organ, do którego wniosek powinien być skierowany, tryb jego załatwiania oraz termin przekazywania dotacji.

W szczególności więc uchwała ustalająca m.in. tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji powinna określać dane, które powinien zawierać wniosek o przyznanie dotacji.

Kolegium Izby wskazuje także, że we wzorze wniosku stanowiącym załącznik Nr 1 do badanej uchwały w części C w pkt I.4, I.5, I.6 oraz II.4, II.5 i II.6 wskazano na art. 26 ust. 5, art. 31 ust. 1a i art. 31a ust. 1, ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, jednakże pominięto art. 25 ust. 5, który stanowi, że: *„Prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne licea ogólnokształcące dla dorosłych, publiczne branżowe szkoły II stopnia i publiczne szkoły policealne, niebędące szkołami specjalnymi, otrzymują, niezależnie od dotacji, o której mowa w ust. 3, na każdego ucznia, niebędącego uczniem niepełnosprawnym, który uzyskał:*

1)świadcstwo dojrzałości - w przypadku publicznego liceum ogólnokształcącego dla dorosłych i publicznej branżowej szkoły II stopnia,

2)certyfikat kwalifikacji zawodowej z kwalifikacji wyodrębnionej w zawodzie, w zakresie której kształcenie było prowadzone w branżowej szkole II stopnia - w przypadku publicznej branżowej szkoły II stopnia,

3)dyplom zawodowy - w przypadku publicznej szkoły policealnej

- dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej przewidzianej kwocie potrzeb oświatowych na takiego ucznia, niebędącego uczniem niepełnosprawnym, dla jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym, w którym ukończył on tę szkołę, należnej z tytułu uzyskania odpowiednio świadectwa dojrzałości, certyfikatu kwalifikacji zawodowej z kwalifikacji wyodrębnionej w zawodzie, w zakresie której kształcenie było prowadzone w branżowej szkole II stopnia, lub dyplomu zawodowego.”

Zatem dla podmiotów, o których mowa w art. 25 ust. 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, Rada Powiatu nie określiła wzoru wniosku o udzielenie dotacji, tylko wskazała w § 5 ust. 5, że organ prowadzący składa wniosek „według wzoru publikowanego na stronie internetowej Powiatu Ostrowskiego w zakładce „ogłoszenia i obwieszczenia”.

W ocenie Kolegium Rada winna dokonać zmian w uchwale i określić wzór wniosku.

W wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK ZU nr 3a/2002, poz. 33) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepisy prawne „muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych

niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw". Analogiczne poglądy wypowiedziane są w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11) podkreślono, że "z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Dotyczy to także aktów prawa miejscowego, będących powszechnie obowiązującym prawem na terenie działania organów, które je ustanowiły".

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność zapisów ust. 5 i 6 w § 5, jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa.

Ponadto w § 6 ust. 1 badanej uchwały postanowiono, że *„Kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji dokonują pracownicy Starostwa Powiatowego w Ostrowie Wielkopolskim. Podstawę przeprowadzenia kontroli stanowi pisemne, imienne upoważnienie wydane przez Starostę Ostrowskiego. W upoważnieniu wskazany jest kontrolowany podmiot, przedmiot kontroli oraz termin jej przeprowadzenia.”*

W ocenie Kolegium, stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzania kontroli pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, które podlegają ścisłej wykładni językowej i nie mogą prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia, materii w nich niewymienionych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. akt U 2/00, stwierdził, że termin „tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako „ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system”. Natomiast termin „tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw.

Ustawodawca w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zawarł upoważnienie do ustalenia m.in. trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Zważywszy, że termin „kontrola” jest rozumiany jako porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, to zwrot: „ustala tryb kontroli” na gruncie ww. przepisów należy rozumieć jako określenie zasad i sposobu postępowania w trakcie czynności kontrolnych, czyli tzw. porównawczych. Do tak określonych zasad i sposobu procedowania kontrolnego nie można zaliczyć regulacji zawartych w § 6 ust. 1 w zdaniu trzecim uchwały.

W ocenie Kolegium brak jest podstaw do stanowienia przez organ stanowiący o wymogach „technicznych” czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli. Właściwym organem do określenia ww. spraw związanych z kontrolą wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa plany kontroli, udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny 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 dyrektywy wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Niedopuszczalne jest modyfikowanie i uzupełnianie regulacji ustawowych, dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, o czym stanowi art. 7 Konstytucji RP w brzmieniu „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w wyroku WSA w Poznaniu (sygn. akt I SA/Po 1305/15), gdzie Sąd stwierdził, że 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. Powyższe stanowisko odzwierciedla także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt I SA/Po 1305/15.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność w § 6 ust. 1 zdanie trzecie w brzmieniu: „*W upoważnieniu wskazany jest kontrolowany podmiot, przedmiot kontroli oraz termin jej przeprowadzenia*”.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.