

Uchwała nr 41/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 4 marca 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr XI/5/2025 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych szkolnych schronisk młodzieżowych, trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Kieleckiego dla publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

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) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr XI/5/2025 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych szkolnych schronisk młodzieżowych, trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Kieleckiego dla publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w części załącznika, o którym mowa w § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały, tj.:

- § 6 ust. 1 w zakresie słów: „lub osoby/podmioty upoważnione przez Starostę Kieleckiego”
- § 6 ust. 4 w zakresie słów: „lub inne osoby/ podmioty upoważnione do przeprowadzenia kontroli”

z powodu naruszenia art. 36 ust. 1 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754 ze zm.)

Uzasadnienie

Uchwała nr XI/5/2025 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznych szkolnych schronisk młodzieżowych, trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Kieleckiego dla publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 4 lutego 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 4 marca 2025 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium wzięło udział Radca Prawny posiadający stosowne upoważnienie.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu w Kielcach ustaliła wysokość dotacji dla niepublicznych szkolnych schronisk młodzieżowych umożliwiających rozwijanie zainteresowań i uzdolnień oraz korzystanie z różnych form wypoczynku i organizacji czasu wolnego (§ 1 ust. 1) oraz tryb udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Kieleckiego dla publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały (§ 1 ust. 2), jako podstawę prawną wskazując art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 32 ust. 2 i art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (dalej u.f.z.o.).

W § 6 ust. 1 i ust. 4 załącznika, o którym mowa w § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały nr XI/5/2025 Rada Powiatu w Kielcach postanowiła, cyt.:

„1. Kontrolę prawidłowości pobrania oraz prawidłowości wykorzystania dotacji przeprowadzają pracownicy Starostwa Powiatowego w Kielcach lub osoby/podmioty upoważnione przez Starostę Kieleckiego, zwani dalej „kontrolującymi” na podstawie imiennego upoważnienia Starosty Kieleckiego, po okazaniu tego upoważnienia i dowodu osobistego.”

„4. Upoważnieni pracownicy Starostwa Powiatowego w Kielcach lub inne osoby/ podmioty upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo dokonywania odpisów i kserokopii kontrolowanej dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, służących dokumentowaniu stwierdzonych nieprawidłowości.”

Zatem powyższymi zapisami Rada Powiatu w Kielcach postanowiła, że kontrolę mogą przeprowadzić również inne niż pracownicy organu dotującego osoby/podmioty upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez Starostę Kieleckiego.

Kolegium Izby w toku badania przedmiotowej uchwały wzięło pod uwagę wyjaśnienia złożone przez przedstawiciela jednostki.

W tym miejscu Kolegium wskazuje, że na podstawie art. 38 ust. 1 u.f.z.o., 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.

Analiza brzmienia ww. art. 38 ust. 1 u.f.z.o. prowadzi do wniosku, że delegacja ustawowa zawarta w tym przepisie, nie obejmuje prawa do tworzenia w drodze uchwały, wydanej w oparciu o tenże przepis, autonomicznego kręgu podmiotów upoważnionych do przeprowadzania kontroli. Ustawodawca w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. zawarł upoważnienie do ustalenia trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

„Tryb” w rozumieniu potocznym według słownika języka polskiego oznacza: ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metodę postępowania, sposób, system (por. E. Sobol (red.): Nowy słownik języka polskiego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r., s. 1050). Pojęcie kontroli z kolei winno być rozumiane jako działanie mające na celu sprawdzenie, zestawienie zastanego stanu faktycznego ze stanem wymaganym. Uprawnienie do określenia trybu kontroli to z kolei ustalenie zasad, na jakich będzie się ona odbywać, sposobu postępowania, procedury przeprowadzania kontroli. 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, prowadzących do ustalenia danego stanu faktycznego, jakim jest sposób wykorzystania dotacji. Do tak określonych zasad i sposobu procedowania kontrolnego nie można zaliczyć regulacji dotyczących wskazania w treści uchwały podmiotów upoważnionych do przeprowadzenia kontroli wykorzystania dotacji, co potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 marca 2023 r., sygn. akt I SA/Kr 1249/22.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z treścią art. 36 ust. 1 u.f.z.o., organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 ustawy.

Ustawodawca nie pozostawił więc swobody organowi dotującemu w określaniu uchwałą podmiotów, które kontrolę mogą prowadzić. Wręcz przeciwnie, wskazał, co wyraźnie wynika z treści wyżej cytowanego art. 36 ust. 1 u.f.z.o., że organ dotujący, i tylko on, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji.

Kolegium Izby wskazuje, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w ww. wyroku z dnia 28 marca 2023 r. uznał nieważność zapisu uchwały rady gminy, który przewidywał możliwość prowadzenia kontroli przez podmiot zewnętrzny. Ponadto podkreślił, że „Prawodawca wskazując na organ dotujący jako organ uprawniony do przeprowadzenia kontroli w sposób klarowny wypowiedział się w kwestii podmiotu uprawnionego do kontroli i usytuował go w strukturze konkretnych organów władzy publicznej, opisanych ustawą zasadniczą i przepisami ustaw

samorządowych. W ocenie Sądu z faktu powyższego wynika także bezwzględny obowiązek działania organu uprawnionego do wykonywania kontroli na podstawie i w granicach prawa. Natomiast zasady dotyczące przedstawicielstwa administracyjnego gminy, w tym jej organu wykonawczego zawarte są m.in. w przepisach odrębnych ustaw takich jak ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o pracownikach samorządowych itp.”

Z kolei w wyroku z dnia 26 stycznia 2022 r. (sygn. akt I SA/Kr 265/21) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wskazał, że przepisy uchwały (prawa miejscowego) określają tryb (procedurę) przeprowadzenia kontroli, natomiast w kwestiach nieuregulowanych w tej procedurze znajdują zastosowanie przepisy k.p.a., gdyż kontrola dotyczy niepodatkowych należności budżetowych określonych w art. 60 ustawy o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), organ administracji publicznej może upoważnić, na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie.

Przepisy k.p.a. nie zezwalają na udzielanie upoważnienia osobie spoza kręgu pracowników podmiotu. Tożsame stanowisko zajęło Ministerstwo Edukacji i Nauki (Gazeta Prawna, Artur Radwan, 7 września 2021 r.). Dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego Ministerstwa Edukacji i Nauki, Katarzyna Koszewska, wyjaśniła, że „Prawo do ustanowienia osób reprezentujących taki organ (władzy publicznej) jest ograniczone i dotyczy kręgu osób posiadających status pracownika samorządowego (organu reprezentującego konkretną wspólnotę mieszkańców) potwierdzony istnieniem konkretnych (a nie każdych) więzi prawnych, jakie uprzednio zaistniały pomiędzy urzędem gminy (jako pracodawcą) a pracownikiem urzędu i jego opisanym także ustawą, egzekwowalnym zakresem praw i obowiązków.”

Zatem zapisy § 6 ust. 1 i ust. 4 załącznika do przedmiotowej uchwały nr XI/5/2025 uprawniające inne niż pracownicy Starostwa Powiatowego w Kielcach osoby/podmioty do przeprowadzenia kontroli wykraczają poza przyznane uprawnienie odnoszące się do trybu ustalania kontroli wynikające z art. 38 ust. 1 u.f.z.o., naruszając jednocześnie art. 36 ust. 1 tej ustawy.

W ocenie Kolegium Izby, wskazane powyżej naruszenie prawa ma charakter istotny. Za istotne naruszenie prawa uznawane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97). Jak wskazał WSA w Olsztynie w wyroku z 16 czerwca 2016 r. (I SA/Ol 243/16. LEX nr 2082717), „takim uchybieniem jest m.in. naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub podstawę prawną, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło (por. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny. Samorząd terytorialny 2001, z. 1-2).”

Zgodnie z dyspozycją art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części. W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w części.

W związku z powyższym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Kolegium Izby zwraca ponadto uwagę na konieczność przestrzegania w uchwałach stanowiących prawo miejscowe podejmowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad jasności i precyzyjności treści norm stanowionego prawa. W kontekście powyższego wskazać należy na nieprawidłowe odwołanie do jednostki redakcyjnej w § 6 ust. 2 załącznika do badanej uchwały, w jego treści błędnie odwołano się do ust. 9, tymczasem w § 6 nie istnieje taka jednostka redakcyjna.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka