



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 15 kwietnia 2025 r.

Poz. 1963

UCHWAŁA NR IX.48.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 marca 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr XI/106/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Wałcz dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze 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 uchwały nr XI/106/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Wałcz dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w części:
1. § 6 ust. 3;
 2. § 6 ust. 4;
 3. § 7 ust. 5 w zakresie wyrażenia: „niezwłocznego”;
 4. § 7 ust. 6;
 5. § 7 ust. 9 w zakresie wyrażenia: „przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty oświatowe”;
 6. § 13 w zakresie wyrażenia: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia”.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała nr XI/106/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Wałcz dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne

niebędące jednostkami samorządu terytorialnego została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 4 marca br. i objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie 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 jednostek samorządu terytorialnego.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), z uwagi na ustalenie w drodze § 13 podwójnego terminu wejścia w życie badanej uchwały („Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2025 r.”). Zastrzeżenia organu nadzoru budził również § 6 ust. 3 i 4 uchwały, które określają zakres przeprowadzania kontroli pobierania i wykorzystania dotacji, w kontekście przepisu art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754), zwanej dalej ustawą, stwarzającego podstawę ustalania jedynie trybu kontroli, a nie jej zakresu. Ponadto organ nadzoru zakwestionował postanowienie § 7 ust. 5 uchwały, wprowadzające obowiązek niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów, który pozostawał w sprzeczności z przepisem art. 36 ust. 3 ustawy, zastrzegającym 14 dniowy termin na udostępnienie dokumentów.

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Wałcz pismem z dnia 13 marca 2025 r. (znak: K.420.15.2025). 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 dniu 25 marca 2025 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, jak również nie skorzystano z prawa do złożenia wyjaśnień.

Rozpoznając badaną uchwałę Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała nr XI/106/2025 Rady Gminy Wałcz z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu Gminy Wałcz dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności części opisanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 754).

W drodze badanej uchwały Rada Gminy Wałcz ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych

z budżetu Gminy Wałcz dla niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego, szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. Na mocy § 6 ust. 3 i ust. 4 uchwały organ stanowiący postanowił, że kontrola prawidłowości pobrania dotacji obejmuje weryfikację danych podanych we wniosku, o którym mowa w § 2 uchwały, który był podstawą udzielenia dotacji oraz danych podanych w miesięcznych informacjach zgodnie z § 3 uchwały, które były podstawą przekazania dotacji. Jednocześnie kontrola prawidłowości wykorzystania dotacji obejmuje weryfikację wydatków poniesionych z dotacji i ustalenie ich zgodności lub niezgodności z przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a także odnosi się do ustalenia rzetelności dokumentacji identyfikującej poniesione wydatki. Ponadto na podstawie § 7 ust. 5 uchwały Rada Gminy Wałcz nałożyła na podmiot kontrolowany obowiązek zapewnienia kontrolerom warunków niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, w tym niezwłocznego przedstawienia żądanych dokumentów dotyczących kontrolowanej jednostki. Natomiast w drodze § 7 ust. 6 organ stanowiący postanowił, że w przypadku braku możliwości zapewnienia kontrolerom warunków niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, organ prowadzący placówkę oświatową zobowiązany jest do dostarczenia na żądanie kontrolującego dokumentów na adres wskazany przez Wójta Gminy Wałcz. Dodatkowo Rada Gminy Wałcz na podstawie § 7 ust. 9 uchwały postanowiła, że kserokopie służące jako załączniki do protokołu powinny być poświadczone za zgodność z oryginałem przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty oświatowe.

Organ nadzoru w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych - przepisem stwarzającym podstawę podjęcia niniejszej uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji 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 oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Jednocześnie art. 36 ust. 1 – 3 ustawy prawodawca określił zakres czynności kontrolnych dokonywanych w związku z udzieleniem dotacji, postanawiając że organ dotujący może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z przepisami ustawy. Z treści ust. 2 tego przepisu wynika, że 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. Natomiast zgodnie z ust. 3 tego artykułu przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, udostępnia dokumentację organizacyjną, finansową i dokumentację przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie stwierdziło, że przepisy badanej uchwały Rady Gminy Wałcz wskazane w sentencji uchwały są niezgodne z przepisami prawa, co implikuje stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie.

Zgodnie z przywołanym powyżej art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący został umocowany do określenia trybu przeprowadzania kontroli udzielania i wykorzystania dotacji. Zakres kontroli określają przepisy ustawy. W ocenie Kolegium Izby Rada Gminy Wałcz na podstawie § 6 ust. 3 i ust. 4 badanej uchwały określiła zakres

przeprowadzania kontroli pobrania i wykorzystania dotacji, do czego nie była upoważniona. Zdaniem Kolegium Izby doszło więc do przekroczenia delegacji ustawowej z art. 38 ust. 1 ustawy, z której wynika określenie trybu przeprowadzania kontroli, a nie jej zakresu. Ponadto organ stanowiący Gminy Wałcz na podstawie § 7 ust. 5 uchwały, nałożył na podmiot kontrolowany obowiązek przekazywania dokumentów „niezwłocznie”, co było niezgodne z art. 36 ust. 3 ustawy, w myśl którego kontrolowany ma obowiązek przekazania dokumentacji w terminie 14 dniowym, w wyniku czego stwierdzono nieważność tego przepisu w zakresie wyrażenia „niezwłocznie”. Natomiast § 7 ust. 6 badanej uchwały jest niezgodny z art. 36 ust. 2 ustawy, który stanowi, że kontrolujący ma prawo wstępu do jednostek kontrolowanych i wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji, z czego wynika, że kontrolowany musi zapewnić do tego warunki. Nie jest możliwe więc przeprowadzanie kontroli poza siedzibą kontrolowanego, w miejscu wskazanym przez kontrolującego na podstawie dostarczonej tam dokumentacji. Natomiast zgodnie z przepisami ustawy, w przypadku gdy placówka utrudnia lub udaremnia przeprowadzenie czynności kontrolnych wymienionych w art. 36 ust. 2 ustawy i nie zaprzestanie tych działań w wyznaczonym terminie dotujący jest uprawniony do wstrzymania dotacji. Odnośnie § 7 ust. 9 uchwały, na mocy którego Rada Gminy Wałcz nałożyła na podmiot kontrolowany obowiązek poświadczania za zgodność z oryginałem dokumentacji stanowiącej załączniki do protokołu kontroli, należy przytoczyć wyrok NSA z dnia 21 listopada 2021 r, sygn. akt I GSK 800/21: cyt. „Z powołanych regulacji wynika uprawnienie kontrolujących do nałożenia na kontrolowanych następujących obowiązków:

- poświadczenia za zgodność z oryginałem przez osobę reprezentującą podmiot kontrolowany kopii dokumentacji lub wyciągów z dokumentacji;
- przedłożenia do siedziby organu dotującego kopii dokumentów, co do których dokonano poświadczenia ich zgodności z oryginałem lub szczegółowego opisu tych dokumentów.

Ponad wszelką wątpliwość regulacje te wprowadzają możliwość nałożenia przez podmiot kontrolujący na podmioty kontrolowane dodatkowe obowiązki, ponad te które wynikają z postanowień art. 36 ust. 2 u.f.z.o. Ponadto nie sposób oprzeć się wrażeniu, że przez nałożenie ww. obowiązków na kontrolowanego podmiot ten obciążony zostaje obowiązkiem wykonywania czynności, które co do zasady zwykle obciążają kontrolujących. (...)

Zgodnie z art. 84 Konstytucji RP każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Oznacza to, że ciężary i świadczenia publiczne powinny być określone w ustawie. Jeżeli zatem dany ciężar lub świadczenie publiczne nie wynika z ustawy, to obowiązek ich ponoszenia nie został wprowadzony zgodnie ze standardem konstytucyjnym, a mianowicie drogą ustawową.

W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Izby wskazany w § 7 ust. 9 badanej uchwały obowiązek jest niezgodny z art. 36 ust. 2 ustawy, w szczególności w sytuacji gdy jak to wynika z poprzedzającego § 7 ust. 8 uchwały, to kontrolujący wykonują odpisy i kserokopie kontrolowanej dokumentacji. W świetle takich uregulowań, w ocenie Kolegium Izby obowiązek poświadczania dokumentów za zgodność z oryginałem nie może spoczywać na organie kontrolowanym, gdyż będzie to nadmierne obciążenie jednostki kontrolowanej dodatkowymi obowiązkami nie wynikającymi z ustawy, co stanowi również niezgodność z art. 84 Konstytucji RP. W świetle powyższego Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 7 ust. 9 badanej uchwały w zakresie wyrażenia „przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty oświatowe”.

Kolegium Izby wskazuje również, iż w myśl postanowień § 13 badanej uchwały organ stanowiący Gminy Wałcz postanowił, że „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2025 r.”. Oznacza to, że dla wyżej wymienionej uchwały ustalono podwójną datę wejścia w życie poprzez użycie synonimicznych (tożsamy) określeń: „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą od”. Biorąc pod uwagę, iż uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 7 marca 2025 r. (Poz. 1119), powyższe powoduje wątpliwość w jakim faktycznie terminie uchwała weszła w życie, czy w dniu 21 marca, czy od 1 kwietnia.

W ocenie Kolegium Izby, zapis uchwały będącej przedmiotem badania nadzorczego, dotyczący wejścia w życie został zredagowany więc w sposób wadliwy, ponieważ zawiera dwie normy nawzajem się wykluczające. Jedna, która oznacza wejście w życie „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia” i druga, która określa jej „moc obowiązującą od dnia 1 kwietnia 2025 r.”. Zdaniem Kolegium wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określönemu aktowi normatywnemu.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych (np. Wyrok WSA w Łodzi: I SA/Łd 89/20 LEX nr 3045907 czy I SA/Łd 433/23, LEX nr 3594636), określenia „wchodzi w życie” i „z mocą obowiązującą” są tożsame, a akty prawne powinny wchodzić w życie w terminie nie pozostawiającym wątpliwości co do ich obowiązywania. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt I ZP 12/96) stwierdził, że „Wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są bowiem zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które weszły w życie lub uzyskały moc. Ustawa nie może bowiem wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście w życie”. Pogląd taki został między innymi wypowiedziany w uzasadnieniu ww. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r. i w pełni należy go podzielić. W związku z powyższym zapisy § 13 badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, a takimi są akty prawa miejscowego, stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego, podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. We wskazanym przypadku został określony dłuższy termin wejścia w życie aktu: od 1 kwietnia 2025 r., a nie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z tego względu Kolegium Izby stwierdziło nieważność zapisu „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia”. Kolegium Izby podkreśla, iż data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd, naruszając tym samym wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego. Dodatkowo wskazuje, że w przypadku aktów prawa miejscowego techniczne sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie zawiera § 45 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, poz. 283), wskazując na dziewięć możliwych do zastosowania brzmień artykułów. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący, a przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych.

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby stwierdziło nieważność zapisów § 6 ust. 3 i ust. 4, a także § 7 ust. 5, 6 i 9 i § 13 badanej uchwały Rady Gminy Wałcz, w zakresie wskazanym w sentencji uchwały.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

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