



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 9 maja 2025 r.

Poz. 2346

UCHWAŁA NR XI.52.K.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 16 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XIV/98/2025 Rady Gminy Świdwin z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego działających na terenie Gminy Świdwin oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 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 uchwały Nr XIV/98/2025 Rady Gminy Świdwin z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego działających na terenie Gminy Świdwin oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, w części § 9 ust. 5 w zakresie wyrażenia „oraz żądania ich poświadczenia przez kierownika jednostki kontrolowanej”.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr XIV/98/2025 Rady Gminy Świdwin z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego działających na terenie Gminy Świdwin oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 27 marca br., a jej podjęcie nastąpiło na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439). 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. 36 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zastrzeżenia dotyczyły treści § 9 ust. 5, na mocy którego przyznano kontrolującym uprawnienia niewynikające z powyżej przywołanych przepisów rangi ustawowej, wykraczając jednocześnie poza delegację do stanowienia prawa, określoną przepisem art. 38 ww. ustawy.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy Świdwin pismem z dnia 9 kwietnia br. (znak: K.420.21.2025). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 16 kwietnia br. 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 16 kwietnia 2025 r. W posiedzeniu nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jak również do dnia posiedzenia Kolegium nie przekazano stanowiska Gminy Świdwin w zakresie wskazanych wątpliwości.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Na mocy badanej uchwały Rada Gminy Świdwin ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego działających na terenie Gminy Świdwin oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonych dotacji. Na mocy art. 9 ust. 5 Rada Gminy Świdwin postanowiła, że „Kontrolujący ma prawo do sporządzania kopii dokumentacji, wyjaśnień i oświadczeń oraz żądania ich poświadczenia przez kierownika jednostki kontrolowanej.”

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 w drodze przepisu 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 ustawy 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 ww. ustawy 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.

W ocenie Kolegium Izby zakwestionowany zapis art. 9 ust. 5 badanej uchwały w zakresie wyrażenia „oraz żądania ich poświadczenia przez kierownika jednostki kontrolowanej.” wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych i jest niezgodny z art. 36 ust. 2 tej ustawy.

W tym miejscu należy wskazać, że unormowania zawarte w aktach prawa miejscowego, przewidujące w toku kontroli obowiązek współdziałania podmiotu kontrolowanego, są przez sądy różnie postrzegane i oceniane, w związku z różną interpretacją art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. W zakresie możliwości nakładania na kontrolowanego określonych obowiązków spotkać można restrykcyjne stanowisko, w myśl którego prawa kontrolującego i obowiązki kontrolowanego uregulowane są dostatecznie przepisami art. 36 ww. ustawy i nie mogą być przedmiotem aktów prawa miejscowego. Podstawą tej oceny jest ugruntowany w nauce prawa pogląd, że obowiązki obywateli regulować mogą tylko przepisy rangi ustawowej.

Według odmiennej linii orzeczniczej, prezentowanej w szczególności w wyrokach NSA z dnia 20 listopada 2024 r., sygn. akt I GSK 309/21, oraz z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt I GSK 310/21),

delegacja do stanowienia przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów określających tryb przeprowadzenia kontroli – zawarta w art. 38 cyt. ustawy pomimo unormowania praw i obowiązków w art. 36 tej ustawy – upoważnia organy stanowiące tych jednostek do określenia warunków niezbędnych do realizacji kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. W ramach procedury kontrolnej (sposobu postępowania) mieści się, zdaniem Sądu, kierowanie do kontrolowanego żądania sporządzania i poświadczania kserokopii dokumentów, odzwierciedlających określony stan faktyczny, gdyż realizacja takiego żądania, jak stwierdził NSA, ma służebne znaczenie względem określonego ustawowo celu kontroli, jakim jest weryfikacja prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, i nie jest szczególnie dotkliwa dla beneficjenta dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie generalnie podziela prezentowane ostatnio stanowisko, że z powołanego art. 38 należy wywodzić umocowanie do nałożenia na kontrolowanego obowiązku współdziałania w trakcie kontroli, w szczególności poprzez sporządzanie i poświadczanie za zgodność z oryginałem niezbędnych kopii dokumentów związanych z przedmiotem kontroli. Kolegium ma jednakże na uwadze jednocześnie okoliczność, że zgodnie z zasadą panującą w judykaturze dopuszczalność określonych unormowań oceniać należy przez pryzmat ciężaru obowiązków nakładanych na kontrolowanego. W ocenie Kolegium wymóg poświadczenia za zgodność z oryginałem wykonanych przez kontrolującego kserokopii dokumentów stanowi nadmierne obciążenie podmiotu kontrolowanego, związane z rolą dowodową przypisywaną temu poświadczeniu. Wskazany charakter rzeczowej czynności i osobista odpowiedzialność osoby poświadczającej zgodność kopii z oryginałem czynią przedmiotowy proces bardzo czasochłonnym (gdy do poświadczenia przedstawiony zostaje obszerny plik dokumentów), a także wymagającym znacznego wysiłku, związanego z powinnością dołożenia szczególnej staranności w tym obszarze pracy. W związku z powyższym analizowane żądanie poświadczenia za zgodność z oryginałem kopii dokumentów sporządzonych przez osobę trzecią należy ocenić jako nadmierne, a nie służebne wobec celu kontroli, i tym samym wykraczające poza delegację ustanowioną art. 38 ust. 1 ustawy. Przekroczenie kompetencji prawodawczych, w doktrynie i judykaturze zgodnie traktowane jest jako istotne naruszenie prawa.

W zakresie poświadczania kopii dokumentów za zgodność z oryginałem przez kontrolowanego wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt I GSK 800/21, w którym stwierdzono: *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”.

Z racji powyższego zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego – w drodze niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego części § 9 ust. 5 uchwały, w zakresie wyrażenia: „oraz żądania ich poświadczenia przez kierownika jednostki kontrolowanej”.

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.

W tym stanie rzeczy Kolegium Izby stwierdziło nieważność części § 9 ust. 5 uchwały, we wskazanym w sentencji 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

Bogusław Staszewski