



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 19 maja 2025 r.

Poz. 2412

UCHWAŁA NR XII.60.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XII/84/25 Rady Gminy Rewal z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego 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, 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 XII/84/25 Rady Gminy Rewal z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, w części § 5 ust. 7 zdanie drugie o treści „Zgodność takiego odpisu lub kserokopii z oryginałem potwierdza kontrolowany”.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XII/84/25 Rady Gminy Rewal z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielenia i rozliczenia dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 31 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. 36 i 38 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439), ze względu na nałożenie na kontrolowanego obowiązku potwierdzania zgodności z oryginałem odpisu lub kserokopii dokonanych przez inny podmiot, tj. kontrolującego. W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia jej nieważności, o czym powiadomiona została jednostka ze wskazaniem terminu rozpoznania sprawy.

Kolegium ostatecznie zbadało uchwałę na posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 2025 r., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki, jak również do dnia posiedzenia Kolegium jednostka nie skorzystała z możliwości przekazania swojego stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Kolegium zważyło, co następuje.

Na mocy badanej uchwały Rada Gminy Rewal ustaliła tryb udzielenia i rozliczenia dotacji dla publicznych i niepublicznych szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji. Na mocy art. 5 ust. 7 Rada Gminy postanowiła, że „Kontrolujący ma prawo dokonywania odpisów i kserokopii kontrolowanej dokumentacji. Zgodność takiego odpisu lub kserokopii z oryginałem potwierdza kontrolowany”

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. 5 ust. 7 badanej uchwały w zakresie zdania drugiego 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 j.s.t. przepisów określających tryb przeprowadzenia kontroli – zawarta w art. 38 cyt. ustawy pomimo unormowania praw i obowiązków w art. 36 tej ustawy – upoważnia do określenia warunków niezbędnych do realizacji kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, w tym do żądania sporządzenia określonych dokumentów. W ramach procedury kontrolnej (sposobu postępowania) mieści się kierowanie do kontrolowanego żądania sporządzania kserokopii określonych dokumentów, gdyż realizacja takiego żądania, jak stwierdził NSA, ma służebne znaczenie względem określonego ustawowo celu kontroli, jakim jest weryfikacja prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie podziela prezentowane ostatnio stanowisko, dostrzegając jednocześnie okoliczność, że dopuszczalność określonych unormowań oceniana jest przez pryzmat ciężaru obowiązków nakładanych na kontrolowanego. Zdaniem Kolegium, wymóg poświadczenia za zgodność z oryginałem kserokopii wykonanych przez kontrolującego stanowi nadmierne obciążenie podmiotu kontrolowanego, ze względu na czasochłonność tego procesu – gdy do poświadczenia przedstawiony zostanie obszerny plik dokumentów – związaną z koniecznością dołożenia szczególnej uwagi przy porównywaniu kopii z oryginałem, dyktowaną gwarancyjnym charakterem tej czynności i osobistą odpowiedzialnością osoby poświadczającej zgodność. W związku z powyższym analizowane żądanie poświadczenia 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.

Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 17 listopada 2021 r. sygn. akt I GSK 800/21, w którym stwierdzono: „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 § 5 ust. 7 uchwały, w zakresie zdania drugiego o treści „Zgodność takiego odpisu lub kserokopii z oryginałem potwierdza kontrolowany”.

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 § 5 ust. 7 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