



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 19 maja 2025 r.

Poz. 2417

UCHWAŁA NR XII.63.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr X/76/25 Rady Powiatu Goleniowskiego z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, 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 X/76/25 Rady Powiatu Goleniowskiego z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w części:
- § 4 ust. 4;
 - § 4 ust. 5 w zakresie wyrażenia: „przez osoby reprezentujące kontrolowane szkoły lub placówki”.
- §2 Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr X/76/25 Rady Powiatu Goleniowskiego z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania 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 przepisami 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:

- ustalenie w § 4 ust. 4 uchwały obowiązku dostarczenia i udostępnienia dokumentów przez organ prowadzący szkołę lub placówkę (w przypadku nieposiadania dokumentów objętych kontrolą w siedzibie szkoły lub placówki) w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisemnego wezwania o okazanie dokumentów podlegających kontroli, podczas gdy art. 36 ust. 3 ww. ustawy wskazuje 14 dniowy termin na udostępnienie dokumentacji przez szkołę i placówkę, od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli,

- nałożenie na osoby reprezentujące kontrolowane szkoły lub placówki obowiązku poświadczenia za zgodność z oryginałem kserokopii dokonanych przez inny podmiot, tj. kontrolującego (§ 4 ust. 5 uchwały).

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, 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. Do dnia posiedzenia Kolegium jednostka nie skorzystała również z możliwości przekazania swojego stanowiska w przedmiotowej sprawie.

Kolegium zważyło, co następuje.

Na mocy badanej uchwały Rada Powiatu Goleniowskiego ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. W § 4 ust. 4 uchwały Rada Powiatu postanowiła, iż w przypadku nieposiadania dokumentów, objętych kontrolą w siedzibie szkoły lub placówki, organ prowadzący obowiązany jest dostarczyć i udostępnić dokumenty w siedzibie dotowanej szkoły lub placówki w terminie 7 dni od dnia otrzymania pisemnego wezwania o okazanie dokumentów podlegających kontroli. W zdaniu drugim § 4 ust. 5 uchwały organ stanowiący nałożył na osoby reprezentujące kontrolowane szkoły lub placówki obowiązek poświadczenia za zgodność z oryginałem kserokopii służących jako załączniki do protokołu kontroli. W zdaniu pierwszym tego przepisu wskazano, że kontrolujący mają prawo dokonywania odpisów i kserokopii kontrolowanej dokumentacji.

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 art. 36 ust. 3 ww. ustawy przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka

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 § 4 ust. 4 uchwały jest w oczywisty sposób sprzeczny z regulacją art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, która wyznacza organowi kontrolowanemu na udostępnienie dokumentacji termin 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. Powyższe powoduje konieczność wyeliminowania § 4 ust. 4 uchwały z obrotu prawnego.

Z kolei regulacja § 4 ust. 5 badanej uchwały w zakresie zakwestionowanego wyrażenia, która nakłada na osoby reprezentujące kontrolowane szkoły lub placówki obowiązek poświadczania za zgodność z oryginałem kserokopii dokonywanych przez kontrolujących wykracza, w ocenie Kolegium, poza delegację ustawową określoną w art. 38 ust.1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych i jest niezgodna 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 poświadczania za zgodność z oryginałem kserokopii wykonanych przez kontrolującego stanowi nadmierne obciążenie podmiotu kontrolowanego, ze względu na czasochłonność tego procesu – gdy do poświadczania 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 poświadczania 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, wskazanego w sentencji uchwały wyrażenia stanowiącego część § 4 ust. 5 przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Goleniowskiego.

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 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

Bogusław Staszewski