



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 19 maja 2025 r.

Poz. 2418

UCHWAŁA NR XII.62.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr IX/91/25 Rady Gminy Stargard z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych 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 3 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 IX/91/25 Rady Gminy Stargard z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji – w części obejmującej:
- 1) § 7 ust. 5 uchwały w zakresie określenia „niezwłocznie”;
 - 2) § 7 ust. 10 uchwały w zakresie sformułowania: „przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty oświatowe”;
 - 3) załącznik Nr 3 do ww. uchwały w zakresie określenia „roczne*”, zawartego w tytule tego załącznika oraz sformułowania:
„*termin składania rozliczenia:
- do 15 stycznia roku następnego po udzieleniu dotacji – za okres od 1 stycznia do 31 grudnia,
- w przypadku zakończenia działalności w trakcie roku: do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu zakończenia działalności”,
zamieszczonego poniżej podtytułu tego załącznika – w obu przypadkach łącznie ze znakiem graficznym * (gwiazdką), użytym jako odesłanie.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IX/91/25 Rady Gminy Stargard z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych prowadzonych

przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, przedłożona Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 28 marca 2025 r., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie 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. Wymieniona 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, z późn. zm.). W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym jednostka została powiadomiona ze wskazaniem terminu rozpoznania sprawy.

Kolegium ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 2025 r., uznając że w zakresie objętym sentencją niniejszej uchwały w sposób istotny narusza ona przepisy art. 36 ust. 2 i 3 oraz art. 38 ust. 1 cyt. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, implikując stwierdzenie jej nieważności w ww. części. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jednostka nie skorzystała również z prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała objęta niniejszym postępowaniem nadzorczym podjęta została na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, przyznających organowi stanowiącemu gminy wyłączone prawo uchwalania aktów prawa miejscowego, a także na podstawie przepisu kompetencyjnego art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, upoważniającego i jednocześnie obligującego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania wymienionych w tym przepisie dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie uczniów, wychowanków i słuchaczy, na które przysługuje dotacja, a także terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji. W ocenie Kolegium, przepisy uchwały podjętej w przedmiotowym zakresie muszą pozostawać zgodne z przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w szczególności z przepisami art. 36 tej ustawy, normującego zasadnicze obowiązki podmiotu kontrolowanego i uprawnienia kontrolującego.

W świetle powyższego, za istotne naruszenie art. 36 ust. 3 cyt. ostatnio ustawy Kolegium uznało wprowadzenie postanowieniem § 7 ust. 5 uchwały obowiązku niezwłocznego przedkładania w toku kontroli dokumentów żądanych przez kontrolującego. W myśl ww. przepisu ustawowego, podmiot kontrolowany udostępnia dokumentację w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. W ocenie Kolegium skrócenie określonego w ustawie terminu, przewidzianego na dokonanie opisanej czynności, stanowi istotne naruszenie prawa. W celu wyeliminowania ww. naruszenia Kolegium stwierdziło nieważność § 7 ust. 5 uchwały w zakresie określenia „niezwłocznie”, kolidującego z przepisem ustawy.

Kolejnym naruszeniem prawa, które Kolegium uznało za istotne, jest nałożenie w § 7 ust. 10 uchwały, na osoby reprezentujące kontrolowane podmioty, generalnego obowiązku poświadczania za zgodność z oryginałem kserokopii, służących jako załączniki do protokołu kontroli. Zdaniem Kolegium – wskutek sformułowania w tym przepisie obowiązku poświadczania kserokopii w sposób generalny – nałożony na osoby reprezentujące kontrolowane podmioty obowiązek poświadczenia za zgodność z oryginałem kserokopii dokumentów, odnosi się także do kserokopii wykonanych przez kontrolującego, któremu

przepisem ustępu poprzedzającego przyznano prawo dokonywania odpisów i kserokopii kontrolowanej dokumentacji. Sporządzane przez kontrolującego kserokopie, w myśl wskazanego ostatnio ustępu, służyć mają dokumentowaniu stwierdzonych nieprawidłowości, z czego w prosty sposób wynika wniosek, że będą one stanowić załączniki do protokołu kontroli, a te mają zostać poświadczone przez przedstawiciela kontrolowanej jednostki.

Powołane postanowienia § 7 ust. 9 i 10 badanej uchwały mają następujące brzmienie, cyt.: „9. Kontrolujący mają prawo dokonywania odpisów i kserokopii kontrolowanej dokumentacji, służących dokumentowaniu stwierdzonych nieprawidłowości.”

„10. Kserokopie służące jako załączniki do protokołu kontroli powinny być poświadczone za zgodność z oryginałem przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty oświatowe.”

Kolegium, ważąc poglądy wypowiedziane na gruncie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, uznało, że obowiązek przewidziany w § 7 ust. 10 uchwały w sposób istotny narusza prawo ze względu na nadmierne obciążenie kontrolowanej jednostki.

W zakresie możliwości nakładania na kontrolowanego określonych obowiązków na podstawie art. 38 cyt. ostatnio ustawy spotkać można restrykcyjne stanowisko, w myśl którego prawa kontrolującego i obowiązki kontrolowanego uregulowane są wyczerpująco przepisami art. 36 ww. ustawy i nie mogą być one przedmiotem aktów prawa miejscowego. Podstawą tej oceny jest ugruntowany w nauce prawa pogląd, że obowiązki obywateli regulować mogą tylko przepisy rangi ustawowej. Stanowisko takie zajął w szczególności Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. akt I GSK 388/21, stwierdzając niedopuszczalność nałożenia na kontrolowany podmiot w oparciu o przepis art. 38 ust. 1 cyt. ustawy zarówno obowiązku sporządzania kserokopii dokumentów, stanowiących podstawę pobrania lub potwierdzenie wykorzystania dotacji, jak i poświadczania kopii takich dokumentów (podobnie NSA w wyroku z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt I GSK 117/21).

W myśl odmiennego poglądu, przedstawionego w szczególności w wyroku NSA z dnia 20 listopada 2024 r., sygn. akt I GSK 309/21 (zob. wyroki NSA: z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt I GSK 310/21; z dnia 29 sierpnia 2023 r., sygn. akt I GSK 1877/19, i powołane tam orzecznictwo) upoważnienie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do określenia warunków niezbędnych do realizacji kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, zawiera się w delegacji do stanowienia przez organy tych jednostek przepisów określających tryb przeprowadzenia kontroli, a wynika to z faktu zamieszczenia przez ustawodawcę w art. 38 ust. 1 cyt. ustawy takiej delegacji, pomimo unormowania praw i obowiązków podmiotów uczestniczących w kontroli przepisami art. 36 tej ustawy. Katalogowi czynności określonego w ostatnio cyt. przepisie NSA przypisał charakter gwarancyjny. Sąd uznał, że w ramach procedury kontrolnej mieści się kierowanie do podmiotu kontrolowanego żądania sporządzania kserokopii dokumentów, odzwierciedlających określony stan faktyczny, gdyż realizacja takiego żądania, w ocenie Sądu, ma służebne znaczenie względem określonego ustawowo celu kontroli, jakim jest weryfikacja prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, i jednocześnie nie jest szczególnie dotkliwie dla beneficjenta dotacji. Nałożenie na kontrolowanego obowiązku poświadczania kopii takich dokumentów Sąd uznał za uzasadnione dowodowym charakterem tych czynności. W żadnym z przytoczonych orzeczeń NSA nie odniósł formułowanej przez siebie tezy o dopuszczalności żądania od kontrolowanego poświadczania kopii dokumentów – do kserokopii wykonanych przez kontrolującego.

Zdaniem Kolegium, w rozstrzygnięciu przedmiotowej kwestii kluczową rolę odgrywa wypracowana w judykaturze zasada, że oceny dopuszczalności określonych regulacji dotyczących trybu kontroli dokonywać należy przez pryzmat ciężaru obowiązków nakładanych na kontrolowanego. Kolegium podzieliło stanowisko, że z powołanego art. 38 wynika ogólne umocowanie do nałożenia na podmiot kontrolowany obowiązku współdziałania w czynnościach kontroli, tak by zapewnić jej jak największą efektywność, a służyć temu może sporządzanie i poświadczanie przez ten podmiot zgodności z oryginałem niezbędnych kopii dokumentów, związanych z przedmiotem kontroli. Wymóg poświadczenia za zgodność z oryginałem kserokopii dokumentów wykonanych przez inną osobę (w tym przypadku – kontrolującego) stanowi natomiast, zdaniem Kolegium, nadmierne obciążenie podmiotu kontrolowanego, wynikające z roli dowodowej przypisywanej temu poświadczeniu. Wskazany charakter analizowanej czynności i odpowiedzialność osoby poświadczającej zgodność kopii z oryginałem mogą czynić przedmiotowy proces bardzo czasochłonnym, wymagającym znacznego wysiłku związanego z powinnością dołożenia szczególnej staranności w tym obszarze pracy, co miałyby miejsce w przypadku przedłożeniu do poświadczenia obszernego pliku dokumentów. W związku z powyższym obciążenie osoby reprezentującej podmiot kontrolowany obowiązkiem poświadczenia zgodności z oryginałem kopii dokumentów sporządzonych przez kontrolującego, należy uznać za nadmierne, a nie służebne wobec celu kontroli, i tym samym wykraczające poza delegację statutowaną przepisem art. 38 ust. 1 cyt. ostatnio ustawy. Przekroczenie kompetencji prawodawczych, zarówno w doktrynie, jak i judykaturze, uznawane jest za istotne naruszenie prawa, implikujące stwierdzenie nieważności uchwały w dotkniętej tym naruszeniem części. Z uwagi zatem na naruszenie wymienionych wyżej przepisów, Kolegium stwierdziło nieważność § 7 ust. 10 uchwały w zakresie sformułowania wskazującego na podmioty zobowiązane do dokonania poświadczenia, tj. w zakresie sformułowania: „przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty oświatowe”.

Za istotne naruszenie prawa Kolegium uznało także zamieszczenie w załączniku Nr 3 do uchwały, określonym mianem „rozliczenia rocznego”, zapisów dotyczących terminów złożenia rozliczenia dotacji, niezgodnie z treścią uchwały. Terminy złożenia rozliczenia zostały unormowane w § 5 ust. 1-3 uchwały w odniesieniu do 3 różnych sytuacji: sytuacji typowej, w której składane jest roczne rozliczenie dotacji (§ 5 ust. 1), a ponadto w odniesieniu do zakończenia działalności dotowanego podmiotu oświatowego (§ 5 ust. 2) i zmiany podmiotu prowadzącego taki podmiot oświatowy (§ 5 ust.3). Określenie „roczne”, zawarte w podtytule załącznika Nr 3 o brzmieniu: „Roczne rozliczenie dotacji”, jest zatem nieadekwatne do charakteru rozliczenia, wynikającego z § 5 ust. 2-3 uchwały, którego wzór ustalony został w ww. załączniku, a termin złożenia rozliczenia w związku z zakończeniem działalności został określony sprzecznie z § 5 ust. 2 uchwały. Wobec tego, że zamieszczone w rozpatrywanym załączniku regulacje, dotyczące terminu złożenia rozliczenia i jego charakteru, są niespójne z postanowieniami § 5 ust. 2-3 uchwały i wykraczają poza zakres odesłania do ww. załącznika, wynikający z § 5 ust. 5 – w celu wyeliminowania przedmiotowej niezgodności Kolegium stwierdziło nieważność załącznika Nr 3 w objętej sentencją części. Rozstrzygnięcie powyższe znajduje podstawę w przepisach § 6 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) i art. 2 Konstytucji RP, z których wywodzi się obowiązek redagowania przepisów tak, by były jednoznaczne i zrozumiałe dla ich adresatów, zgodnie z konstytucyjną zasadą, w myśl której Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym.

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