

UCHWAŁA NR XIII.65.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 14 maja 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr XI/76/2025 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Dobra dla publicznych i niepublicznych: szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego 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/76/2025 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Dobra dla publicznych i niepublicznych: szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego – w części obejmującej:
- 1) § 7 ust. 5 zdanie drugie. ,
 - 2) § 7 ust. 6 w zakresie sformułowania: „– nie później jednak niż w ciągu 7 dni od otrzymania pisemnego wezwania do okazania dokumentów podlegających kontroli”,
 - 3) § 7 ust. 8 w zakresie sformułowania: "przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty oświatowe".
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/76/2025 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Dobra dla publicznych i niepublicznych: szkół, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego – przedłożona Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 15 kwietnia 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 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 14 maja 2025 r., uznając że w zakresie objętym sentencją niniejszej uchwały w sposób istotny narusza ona odpowiednio 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 wyłączne 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, normy ustanowione przedmiotową uchwałą muszą być zgodne z przepisami art. 36 tej ustawy, określającymi zasadnicze obowiązki podmiotu kontrolowanego i uprawnienia kontrolującego.

Za istotne naruszenie art. 36 ust. 2 i art. 38 ust. 1 cyt. ostatnio ustawy Kolegium uznało wskazanie, bez żadnego zastrzeżenia, w zdaniu 2 § 7 ust. 5 uchwały, siedziby kontrolującego, jako alternatywnego miejsca wykonywania kontroli. Powołany ustęp ma następujące brzmienie:

„5. Czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie podmiotu kontrolowanego w dniach i godzinach pracy obowiązujących w podmiocie kontrolowanym oraz w obecności jego pracowników, a w uzasadnionych przypadkach – w dniach i godzinach ustalonych pomiędzy kontrolującymi a osobami reprezentującymi podmioty kontrolowane. Kontrola może odbyć się również w siedzibie organu dotującego.” Z powołanego art. 36 ust. 2 wynika natomiast zasada, w myśl której kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji odbywa się w siedzibie dotowanych jednostek. Kolegium stwierdziło zatem nieważność cyt. wyżej zdania drugiego § 7 ust. 5 uchwały, uznając je za regulację wykraczającą poza granice wyznaczone przepisem art. 36 ust. 2 i tym samym poza kompetencje przyznane organowi stanowiącemu przepisem art. 38 ust. 1 cyt. ustawy. Ponadto za istotne naruszenie art. 36 ust. 3 ww. ustawy Kolegium uznało wprowadzenie postanowieniem § 7 ust. 6 uchwały obowiązku przedkładania w toku kontroli dokumentów żądanych przez kontrolującego nie później niż w ciągu 7 dni od otrzymania pisemnego wezwania do okazania dokumentów podlegających kontroli. W zakwestionowanym ustępie postanowiono, cyt.: „Jeśli dokumenty, które mają zostać poddane kontroli przechowywane są w innym miejscu, niż siedziba kontrolowanego podmiotu oświatowego, organ prowadzący zobowiązany jest dostarczyć i udostępnić kontrolującym dokumenty w miejscu, o którym mowa w ust. 5, w terminie uzgodnionym z kontrolującym – nie później

jednak niż w ciągu 7 dni od otrzymania pisemnego wezwania do okazania dokumentów podlegających kontroli”. W myśl powołanego ostatnio przepisu ustawy, 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 ustawowo terminu, zastrzeżonego na rzecz podmiotu kontrolowanego na dokonanie opisanej czynności, stanowi istotne naruszenie prawa. W celu wyeliminowania ww. naruszenia Kolegium stwierdziło nieważność § 7 ust. 6 uchwały w zakresie następującego sformułowania, kolidującego z przepisem ustawy „– nie później jednak niż w ciągu 7 dni od otrzymania pisemnego wezwania do okazania dokumentów podlegających kontroli”, łącznie z poprzedzającym to sformułowanie myślnikiem.

Kolejnym naruszeniem prawa, które Kolegium uznało za istotne, jest nałożenie w § 7 ust. 8 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 poświadczania 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 przywołanego 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. 7 i 8 badanej uchwały mają następujące brzmienie, cyt.:

„7. Kontrolujący mają prawo dokonywania odpisów i kserokopii kontrolowanej dokumentacji, służącej dokumentowaniu stwierdzonych nieprawidłowości.”

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

Kolegium, wążąc poglądy wypowiedziane na gruncie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, uznało, że obowiązek przewidziany w § 7 ust. 8 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, mających znaczenie dla oceny prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, jak i poświadczania kopii takich dokumentów. Podobnie wypowiedział się NSA w wyrokach z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt I GSK 117/21) oraz z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. akt I GSK 800/21, przy czym w ostatnim

z wymienionych orzeczeń Sąd wyeksponował niedopuszczalność nałożenia na kontrolowanego obowiązku poświadczania kopii dokumentów.

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 określone w ostatnio cyt. artykule 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 dotkliwe 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 poświadczenia 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. 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 statuowaną przepisem art. 38 ust. 1 cyt. ustawy. Obowiązek taki nie znajduje oparcia w art. 36 ust. 2 tej 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. 8 uchwały w zakresie sformułowania wskazującego na podmioty zobowiązane do dokonania poświadczenia, tj. w zakresie sformułowania: „przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty oświatowe”.

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
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)