

Projekt

z dnia 18 listopada 2025 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY MIEJSKIEJ W SOKÓLCE**

z dnia 2025 r.

w sprawie przekazania skargi Społeczno-Oświatowego Stowarzyszenia Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „EDUKATOR” z siedzibą w Łomży do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, 1436.) oraz art. 34, art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2020 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935, 1685, z 2025 r. poz. 769, 1427.) uchwala się co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę Społeczno-Oświatowego Stowarzyszenia Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „EDUKATOR” z siedzibą w Łomży z dnia 14.10.2025 r. na uchwałę Nr XIV/78/2025 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych i publicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

§ 2. Upoważnia się Burmistrza Sokółki do przekazania skargi wraz z dokumentami sprawy, w tym odpowiedzią na skargę i niniejszą uchwałą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, a także udzielenia pełnomocnictw.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Sokółki.

§ 4. Treść odpowiedzi na skargę stanowi załącznik do uchwały.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Sprawdzone pod względem prawnym
advokat Agnieszka Dowgier

Piotr Romanowski

Sekretarz

Załącznik do uchwały Nr

Rady Miejskiej w Sokółce

z dnia.....2025 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku
ul. H. Sienkiewicza 84
15-950 Białystok**

Skarżący: Społeczno – Oświatowe Stowarzyszenie
Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym
Edukator z siedzibą w Łomży
Ul. Wojska Polskiego 29a, 18-400 Łomża
reprezentowane przez r.pr. Rafała Dyszkiewicza
Organ: Rada Miejska w Sokółce
Pl. Kościuszki 1, 16-100 Sokółka

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U.2024.935 ze zm.), zwanej dalej „ppsa”, przekazując skargę skarżącego Społeczno – Oświatowego Stowarzyszenia Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym Edukator z siedzibą w Łomży wraz z niniejszą odpowiedzią, wnosimy o:

1) Oddalenie skargi w całości.

Uzasadnienie

Skarżący Społeczno – Oświatowe Stowarzyszenie Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym Edukator z siedzibą w Łomży wniosło skargę na uchwałę nr XIV/78/2025 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 26 lutego 2025r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych i publicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, zaskarżając ją w części – w § 4 ust. 3-7 i § 7 ust. 1.

W uzasadnieniu skargi podniesiono m.in. zastrzeżenia co do dopuszczalności możliwości telefonicznego zawiadomienia o przeprowadzeniu kontroli, jak również co do możliwości zobowiązania organu prowadzącego do dostarczenia dokumentów przechowywanych w innym miejscu, niż siedziba kontrolowanego podmiotu oświatowego do siedziby podmiotu kontrolowanego. Ponadto zaskarżono § 7 ust. 1 uchwały z uwagi na to, że nie jest jasne, do jakiego terminu odnosi się zdanie drugie tego przepisu.

Skarga w ocenie Rady Miejskiej w Sokółce jest niezasadna.

Skarżący zarzuca, iż nieważny, z uwagi na naruszenie prawa, jest zapis uchwały w § 4 ust. 3 z uwagi na brak definicji „kontrolowanego podmiotu oświatowego”, przy czym podnosi, że uchwała definiuje wyłącznie pojęcie „dotowanej placówki” oraz „organ prowadzący”.

Nie można tego zapisu uchwały rozpatrywać wyłącznie w oparciu o definicje zawarte w samej uchwale, bez analizy pozostałych jej zapisów. W § 4 ust. 1 uchwały wskazano, iż „organowi dotującemu przysługuje prawo kontroli prawidłowości pobrania dotacji oraz prawidłowości wykorzystania dotacji przez podmioty oświatowe, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 3.” § 1 ust. 1 pkt 3 uchwały precyzuje definicję dotowanej placówki, jako szkoły i placówki oświatowe prowadzone przez określone podmioty. Dodanie w § 4 ust. 3 uchwały do frazy „podmiot oświatowy” przymiotnika „kontrolowany” ma na celu wyłącznie doprecyzowanie, że chodzi o podmiot oświatowy, wobec którego jest lub ma być prowadzona kontrola. Zastosowany zapis nie budzi ani wątpliwości interpretacyjnych, ani nie uniemożliwia prawidłowego określenia podmiotu, o którym mowa. Brak jest zatem podstaw do przyjęcia, iż zaskarżona uchwała w tej części jest obciążona błędem uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności.

Odnosnie możliwości zawiadomienia telefonicznego, wobec którego musi być – podobnie jak przy zawiadomieniu pisemnym – zastosowany przynajmniej 7 – dniowy termin wyprzedzający czynności kontrolne,

nie można uznać, iż jest to forma niedopuszczalna przepisami prawa. Wprowadzenie tej możliwości miało na celu usprawnienie kontroli, umożliwienie jej prowadzenia w przypadkach pilnych, również wtedy, kiedy podmiot mający zostać poddany kontroli uporczywie unika odbierania korespondencji. Oczywistym jest, że to na organie spoczywa obowiązek prawidłowego zawiadomienia o kontroli oraz udokumentowania takiego zawiadomienia, również w przypadku zawiadomienia telefonicznego. Oczywistym jest podanie w takiej informacji telefonicznej wszystkich niezbędnych, wymaganych prawem informacji, jak również następnie przedłożenie stosownych upoważnień. Jest to zapis opcjonalny, mający usprawnić kontrolę, nie ma być zasadą. Dlatego też nie sposób dostrzec w tym przypadku naruszenia prawa mającego skutkować stwierdzeniem nieważności tego zapisu.

Podobnie niezasadne jest zaskarżenie § 4 ust. 4 i 5 uchwały. Skarżący zarzuca, że odczytuje te regulacje w taki sposób, że czynności kontrolne mają być prowadzone w siedzibie organu prowadzącego lub siedzibie Gminy Sokółka, co jest rażącym przekroczeniem delegacji ustawowej. Podobnym naruszeniem prawa jest, zdaniem Skarżącego, zobowiązanie zawarte w ust. 5 – udostępnienie dokumentów w innym miejscu, niż dotowana placówka.

Tymczasem ust. 4 wskazuje, iż czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie podmiotu kontrolowanego. Odczytanie brzmienia tego zapisu należy wiązać z poprzednimi jednostkami redakcyjnymi tej uchwały, gdzie używa się określenia podmiot oświatowy, następnie kontrolowany podmiot oświatowy i podmiot kontrolowany. Nie ma wątpliwości, że podmiotem takim są szkoły i placówki oświatowe opisane w § 1 ust. 3 uchwały. Dopuszczalność kontroli w siedzibie organu dotującego ma uzasadnienie w sytuacji, gdy dokumenty są dostarczane do siedziby Urzędu i tam prowadzone są czynności. Ust. 5 tego zapisu zaś zobowiązuje kontrolowanego do dostarczenia dokumentów do siedziby kontrolowanej szkoły w sytuacji, gdy są one przechowywane w innym miejscu. Nie jest to przekroczenie normy ustawowej, a określenie procedury jest konieczne w sytuacji, gdy w siedzibie szkoły nie ma dokumentów. Brak takiej regulacji stwarzałby możliwość uniknięcia poddania się kontroli.

Zaskarżono również uchwałę w § 4 ust. 6 i 7, jednak ani w petitum skargi, ani w uzasadnieniu nie przedstawiono w tym zakresie żadnej argumentacji, dlatego też nie sposób odnieść się do skargi w tym zakresie. Rada Miejska w Sokółce stoi na stanowisku, że określony w tych zapisach zakres kontroli, dokumentów i prawo do żądania wyjaśnień znajduje oparcie w przepisach prawa.

Jak podkreślono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2025r. sygn. akt III SA/GI 876/24 *przedmiotem regulacji jest wyznaczenie uprawnień, jakie ma kontrolujący [...]. Wiadomym jest, że istnieje rozbieżność w orzecznictwie sądowoadministracyjnym co do możliwości pozyskiwania informacji i wyjaśnień podczas kontroli. Według jednego poglądu wykracza ono poza upoważnienie ustawowe (wyrok NSA z 17 listopada 2021 r., sygn. akt I GSK 1046/21; wyrok NSA z 17 listopada 2021 r., sygn. akt I GSK 800/21), według drugiego zaś jest dopuszczalne (wyrok NSA z dnia 24 września 2014 r., sygn. akt II GSK 1147/13; wyrok NSA z 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1570/12). Sąd orzekający w sprawie przychylił się do stanowiska drugiego. Z przepisu art. 38 u.f.z.o. można wywieść umocowanie do nałożenia obowiązku "współdziałania" z kontrolującymi m.in. poprzez udostępnianie dokumentacji związanej z prowadzeniem szkoły, odbieranie wyjaśnień od przedstawicieli dotowanego. System kontroli wykorzystywany przez beneficjentów dotacji musi być systemem skutecznym, realizujący cel wskazany w przywołanej delegacji. Działania nakierowane na zebranie stosownych dowodów są normalnymi czynnościami przeprowadzanymi w ramach postępowania kontrolnego. Nie stanowi to nadmiernego uprawnienia kontrolujących. Skoro art. 36 ust. 2 u.f.z.o. uprawnia kontrolujących do weryfikacji przedstawianych dokumentów, oczywiste jest, że mogą czynić to w każdy dopuszczony przez prawo sposób. Możliwość odebrania informacji i wyjaśnień udzielanych przez organ prowadzący lub upoważnione przez niego osoby stwarza możliwość ewentualnego uwzględnienia stanowiska kontrolowanego, której to możliwości byłby pozbawiony w sytuacji zaaprobowania stanowiska Spółki. W badanym zakresie istotnym jest pogląd wyrażony przez WSA w Warszawie, który kładzie nacisk na istnienie obowiązku organu dotującego na dokonanie kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczenie tych dotacji. Kontrola, to zespół zagwarantowanych ustawowo uprawnień podmiotów kontrolujących, którym musi towarzyszyć obowiązek znoszenia, akceptowania takich działań przez podmioty podlegające kontroli. Art. 36 ust. 2 u.f.z.o. należy interpretować w ten sposób, że w ramach przyznanego uprawnienia do kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji osoby prowadzące kontrolę mają prawo do przeglądania dokumentacji szkolnej. W ramach przyznanego prawa, zgodnie z ustawową delegacją, dopuszczalne jest też określanie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji celu w postaci kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych. Kwestionowany zapis stanowi gwarancję realizacji przez uprawnione podmioty wynikających z art. 36 ust. 1*

i 2 u.f.z.o. czynności w kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych z budżetów tych jednostek. Zapisy zaskarżonej uchwały nie wykraczają poza zakres uprawnień ustawowych przyznanych organowi dotującemu, nie stanowią zatem naruszenia prawa skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Odnosnie zapisów zawartych w § 7 ust. 1 uchwały wskazać należy, że w tym wypadku doszło do omyłki redakcyjnej i faktycznie zdanie drugie z ust. 1 powinno zostać skreślone. Nie jest to jednak naruszenie prawa istotne, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały.

Jak wynika z art. 91 ust. 1 zd.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy) uznaje się wydanie aktu bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały. Wskazuje się, że akt prawa miejscowego nie może naruszać nie tylko przepisów ustawy zawierających delegacje do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się zatem naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (vide Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2001/1-2, s. 102).

Należy przy tym zauważyć, że wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia przepisu prawa, ustawodawca nie określił precyzyjnie rodzaju tego naruszenia. Przyjmuje się jednak, że podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały stanowią tylko takie naruszenia prawa (verba legis: "sprzeczności z prawem"), które wykraczają poza kategorię naruszeń "nieistotnych" (argument a contrario z art. 91 ust. 4 u.s.g.) tj. w szczególności polegające na podjęciu uchwały przez organ niewłaściwy, braku lub przekroczeniu podstawy prawnej do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwym zastosowaniu przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, tudzież naruszeniu procedury jej uchwalania. Przy tym decydujące znaczenie dla oceny legalności danej uchwały ma stan prawny obowiązujący w dacie jej podjęcia.

Przy ocenie stopnia naruszenia prawa znaczenie ma wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 grudnia 2003 r., sygn. akt P 9/02, w którym Trybunał uznał, że za istotne naruszenie prawa uznać należy uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Dalej w wyroku z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 845/18 WSA w Warszawie podkreślił, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Z kolei w wyroku z 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1650/16 NSA wskazał, że w świetle art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 lipca 2025r. sygn. akt I GSK 1297/24).

W ocenie organu skarga nie zawiera podstaw uzasadniających stwierdzenie nieważności uchwały nr XIV/78/2025 Rady Miejskiej w Sokółce z dnia 26 lutego 2025r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych i publicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w zaskarżonej części. Wniesienie jej w tym okresie może mieć na celu wyłącznie utrudnienie kontroli prowadzonej obecnie wobec placówki oświatowej, której organem prowadzącym jest Skarżący.