



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 19 maja 2025 r.

Poz. 2414

UCHWAŁA NR XII.61.S.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XV/159/2025 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu 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 wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania 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 XV/159/2025 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu 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 wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji, w części:
- § 5 ust. 3 w zakresie wyrażenia „stanowiącej podstawę sporządzenia tych informacji, w tym”;
 - § 7 ust. 5 w zakresie wyrażenia „w terminie wskazanym przez kontrolującego,”;
 - § 7 ust. 6;
 - § 7 ust. 7 w zakresie wyrażenia „przez osoby reprezentujące kontrolowanego”.

- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/159/2025 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu 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, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 25 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 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 439), zwanej dalej ustawą, ze względu na:

1) postanowienie, iż sprawdzenie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanych w miesięcznych informacjach odbywa się na podstawie udostępnionej do wglądu przez organ prowadzący dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia tych informacji, w tym organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania (§ 5 ust. 3) – użycie wyrażenia „w tym” sugeruje, iż akt prawa miejscowego przyznaje prawo wglądu do dokumentacji w zakresie szerszym, niż określony art. 36 ust. 2 ustawy,

2) ustalenie obowiązku udzielania informacji i wyjaśnień przez kontrolowanego w terminie wskazanym przez kontrolującego, podczas gdy z art. 36 ust. 3 ustawy wynika termin 14 dniowy (§ 7 ust. 5),

3) nałożenie na kontrolowanego obowiązku wydania za potwierdzeniem odbioru stosownych ewidencji i dokumentów na czas trwania czynności kontrolnych wykonywanych w siedzibie kontrolującego, w przypadku gdy nie jest on w stanie zapewnić kontrolującemu warunków niezbędnych do pracy (§ 7 ust. 6) – przepisy art. 36 ustawy w ust. 2 przyznają kontrolującemu prawo wstępu do kontrolowanych jednostek, zaś w ust. 6 i 7 regulują sposób postępowania w przypadku utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych w sposób odmienny niż uregulowany w uchwale,

4) nałożenie na osoby reprezentujące kontrolowanego obowiązku poświadczenia za zgodność z oryginałem odpisów, kserokopii oraz skanów wykonanych przez kontrolującego (§ 7 ust. 7 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., zapoznając się uprzednio ze stanowiskiem Gminy przekazanym do Izby w dniu 23 kwietnia przez Burmistrza Gryfic. W posiedzeniu nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XV/159/2025 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu 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 wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji w sposób istotny narusza art. 36 ust. 2, 3, 6 i 7 ustawy, co implikuje stwierdzenie nieważności części opisanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy, na mocy którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został zobowiązany do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Stanowiąc prawo miejscowe w wymienionym zakresie, Rada Miejska w Gryficach w § 5 ust. 3 postanowiła, iż upoważnieni pracownicy gminy mogą dokonać sprawdzenia zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanych w miesięcznych informacjach na podstawie udostępnionej do wglądu przez organ prowadzący dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia tych informacji, w tym organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania. Z powyższego należy zatem wnosić, iż organ prowadzący został zobowiązany do przedstawienia dokumentacji organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania, a także każdej innej stanowiącej podstawę sporządzenia informacji miesięcznej. W ocenie organu nadzoru powyższe pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 36 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym 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. Ponieważ uchwała Rady Miejskiej w Gryficach nie obejmuje swym zakresem szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 ustawy, należy przyjąć, że jedyna dokumentacja, do której wgląd mogą mieć upoważnieni pracownicy Gminy to dokumentacja organizacyjna, finansowa i dokumentacja przebiegu nauczania, natomiast zawarte w § 5 ust. 3 wyrażenie „dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia tych informacji, w tym organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania” wskazuje, iż organ stanowiący Gminy przyznał pracownikom Gminy prawo wglądu do dokumentacji w zakresie szerszym niż ustawowy. W złożonym do Izby piśmie Burmistrz Gryfic podniósł, iż użyte wyrażenie „w tym” w intencji autora nie stanowi przekroczenia uprawnień ustawowych przyznanych Gminie do sprawdzenia zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazanych w miesięcznych informacjach. Określenie, że weryfikacja ma miejsce na płaszczyźnie organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, zwraca jedynie organowi prowadzącemu uwagę na kwestie istotne przy weryfikacji, co w żaden sposób nie modyfikuje zakresu podejmowanych przez Gminę czynności kontrolnych, których materialną podstawą jest art. 36 ust. 2 ustawy. Odnosząc się do powyższego należy podkreślić, iż Kolegium poddało w wątpliwość ustalenie rodzaju dokumentacji w sposób szerszy niż wynikający z ustawy, a nie wyodrębnienie trzech wymienionych przepisami rodzajów dokumentacji. Z racji powyższego należy uznać, że wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie i zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego – w drodze niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego części § 5 ust. 3 uchwały w zakresie wyrażenia „stanowiącej podstawę sporządzenia tych informacji, w tym”.

W § 7 ust. 5 Rada Miejska w Gryficach nałożyła na kontrolowanego m.in. obowiązek udzielania wyjaśnień w terminie wskazanym przez kontrolującego, podczas gdy art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych wyznacza organowi kontrolowanemu na udostępnienie dokumentacji termin 14 dni od dnia zwrócenia się o udostępnienie tej dokumentacji przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli. W ocenie Gminy wprowadzony uchwałą termin nie modyfikuje granicznego, ustawowego terminu, a jedynie ma na celu podkreślenie, że kontrola dokonywana w trybie art. 36 ustawy winna odbywać się sprawnie bez zbędnej zwłoki organu prowadzącego. Organ nadzoru powyższej oceny nie podziela, rozumie intencję Gminy, jednakże pozostaje na stanowisku, iż brzmienie § 7 ust. 5 uchwały wprost wskazuje na odstępianie od terminu wynikającego z przepisów ustawy. Kolegium zwraca uwagę na wynikający z § 6 w zw. z § 143 zasad techniki prawodawczej, określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), obowiązek redagowania przepisów aktów prawa miejscowego tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Z racji powyższego zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego części § 7 ust. 5 w zakresie wyrażenia „w terminie wskazanym przez kontrolującego,”.

W § 7 ust. 6 Rada Miejska w Gryficach nałożyła na organ kontrolowany obowiązek wydania dokumentacji na czas trwania kontroli odbywającej się w siedzibie kontrolującego, w przypadku gdy nie jest on w stanie zapewnić kontrolującemu warunków niezbędnych do pracy. Z kolei w ust. 7 – obowiązek poświadczania za zgodność z oryginałem przez osoby reprezentujące kontrolowanego, odpisów, kserokopii oraz skanów dokumentacji dokonanych przez kontrolującego. Ustosunkowując się do zarzutów podniesionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wyjaśniającego Burmistrz Gryfic wskazał, że zapisy uchwały nie modyfikują zasad określonych w ustawie. Celem wprowadzonych rozwiązań jest urzeczywistnienie uprawnień kontrolującego, któremu zależy na sprawnym przeprowadzeniu kontroli i uzyskaniu materiałów pozwalających na merytoryczną ocenę wydatkowanych środków. Kontrolujący będzie miał możliwość powołania się w sytuacji utrudniania kontroli na skonkretyzowane obowiązki, których niewykonanie spowoduje wdrożenie konsekwencji wyartykułowanych w art. 36 ust. 6 i 7 ustawy. Kolegium nie podziela przedstawionej oceny o braku modyfikacji ustawowych regulacji. Odnosząc się do postanowienia § 7 ust. 6 uchwały organ nadzoru wskazuje, iż zgadza się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 listopada 2021 r. (sygn. akt. I SA/Kr 796/21) stwierdził „W myśl art. 36 ust. 1 powołanej ustawy organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32 (ust. 1). Zgodnie z ust. 2 tego unormowania 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. Wedle brzmienia korespondującego z ust. 2 przepisu ust. 3 art. 36 przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. Przepisy te zatem

niedwuznacznie wskazują, iż organ nie ma kompetencji do żądania przesłania pełnej prowadzonej dokumentacji do siedziby organu, a jedynie prawo wstępu do podmiotu kontrolowanego oraz wglądu do dokumentacji w ramach tego wstępu, zaś udostępnienie dokumentacji również następuje na miejscu kontroli.” Kolegium Izby wskazuje, że na podstawie art. 36 ust. 6 i 7 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w przypadku, gdy placówka utrudnia lub udaremnia przeprowadzenie czynności kontrolnych i nie zaprzestanie tych działań w wyznaczonym terminie dotujący jest uprawniony do wstrzymania dotacji, a nie żądania wydania dokumentacji i przeprowadzania kontroli w swojej siedzibie.

Zakwestionowany zapis § 7 ust. 7 badanej uchwały w ocenie Kolegium Izby, w zakresie w jakim nakłada na kontrolowanego obowiązek poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów, kserokopii oraz skanów dokumentacji dokonanych przez kontrolującego, 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 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: poświadczania 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 § 7 ust. 6 oraz ust. 7 uchwały, w zakresie wyrażenia „przez osoby reprezentujące kontrolowanego”.

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