



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 16 kwietnia 2025 r.

Poz. 1760

UCHWAŁA NR 0102-95/25

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 8 kwietnia 2025 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XV/102/2025 Rady Miejskiej w Kętrzynie z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 4 ust. 3 i ust. 8 oraz § 5 ust. 1 pkt 15 uchwały Nr XV/102/2025 Rady Miejskiej w Kętrzynie z dnia 20 marca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kętrzynie w dniu 20 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XV/102/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji. W dniu 26 marca 2025 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 26 marca 2025 r. zawiadomiono Miasto Kętrzyn, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 8 kwietnia 2025 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciele Miasta Kętrzyn - pani Monika Stankiewicz i pan Maciej Sikorski - radca prawny - wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 powyższej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wynika, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 754 ze zm.) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, 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 odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

W badanej uchwale Rada Miejska w Kętrzynie określiła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek wychowania przedszkolnego prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie Gminy Miejskiej Kętrzyn oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji. W § 4 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Kętrzynie zawarła zapis, że organ prowadzący dotowaną jednostkę zobowiązany jest do przechowywania dokumentów finansowo-merytorycznych stanowiących podstawę rozliczenia otrzymanych dotacji oraz dokumentację stanowiącą podstawę sporządzenia miesięcznej informacji o liczbie uczniów, przez okres 5 lat budżetowych następujących po roku budżetowym, w którym dotacja była udzielona.

Kolegium Izby stwierdza, że okres przechowywania dokumentacji finansowo-księgowej został jednoznacznie określony w art. 74 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie posiada więc kompetencji do stanowienia przepisów w tym zakresie. Określanie przez Radę Miejską w Kętrzynie terminów przechowywania dokumentów przez jednostki dotowane wykracza poza upoważnienie przyznane radzie gminy, na mocy art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Również przekroczenie przytoczonych wyżej kompetencji ustawowych z art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych stanowi § 4 ust. 8 badanej uchwały, w którym Rada Miejska w Kętrzynie zawarła zapis, że korekta rozliczenia wykorzystanych dotacji nie może być złożona w trakcie kontroli rozliczenia dotacji oraz w trakcie postępowania administracyjnego i sądowego. Nieuwzględnienie korekty rozliczenia, złożonej przez podmiot dotowany, w trakcie postępowania kontrolnego, administracyjnego, czy też sądowego narusza bowiem zasadę prawdy obiektywnej, określoną w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023, poz. 775). Zgodnie z tym przepisem postępowanie dowodowe przeprowadza się na podstawie wszystkich zebranych i przedstawionych przez stronę oraz znanych z urzędu dowodów. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do stanowienia przepisów ingerujących w przebieg postępowania administracyjnego lub sądowego, które to postępowania zostały uregulowane odrębnymi ustawami, czy też do ograniczania stronie postępowania administracyjnego lub sądowego prawa przedstawiania dowodów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy.

Kolegium Izby stwierdza ponadto, że zapis § 5 ust. 1 pkt 15 badanej uchwały: „W przypadku gdy kontrolowany nie jest w stanie zapewnić kontrolującemu niezbędnych warunków pracy, jest obowiązany - po uzgodnieniu z kontrolującym – wydać za potwierdzeniem odbioru stosowne ewidencje i dokumenty na czas trwania czynności kontrolnych. W takiej sytuacji czynności kontrolne są wykonywane w siedzibie organu dotującego” również przekracza ustawową kompetencję Rady Miejskiej w Kętrzynie do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Przechowywanie dokumentacji finansowo-księgowej zostało uregulowane w art. 73 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym dowody księgowe i dokumenty inwentaryzacyjne przechowuje się w jednostce do której należą księgi rachunkowe. Nie jest więc możliwe, jak postanowiła Rada Miejska w Kętrzynie, wydanie kontrolującemu ewidencji i dokumentów i przenoszenie ich do siedziby urzędu organu dotującego.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Niedopuszczalne jest też dokonywanie wykładni

rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262).

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Przy czym, do kategorii istotnych naruszeń prawa, należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał przez wadliwą ich wykładnię. Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny, Kolegium Izby stwierdziło, że zapisy § 4 ust. 3 i ust. 8 i § 5 ust. 1 pkt 15 badanej uchwały przekraczają, określoną w art. 38 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, ustawową kompetencję do ustalania wyłącznie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes

Bogdan Gaber