



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 2 kwietnia 2025 r.

Poz. 1494

UCHWAŁA NR 0102-84/25

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 24 marca 2025 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XIV/102/2025 Rady Gminy Ełk z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Ełk dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 4 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 § 6 ust. 6 oraz § 7 ust. 9 i 10 uchwały Nr XIV/102/2025 Rady Gminy Ełk z dnia 28 lutego 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Ełk dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Ełk w dniu 28 lutego 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIV/102/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Ełk dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

W dniu 5 marca 2025 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 11 marca 2025 r. zawiadomiono Gminę Ełk, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 24 marca 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. Przedstawiciel Gminy Ełk nie brał 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: Rada Gminy Ełk działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 754 ze zm.) podjęła uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Gminy Ełk dla publicznych i niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz szkół prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

W § 6 ust. 6 badanej uchwały Rada Gminy Ełk postanowiła, że „Korekta rozliczenia, o której mowa w ust. 4 nie może być złożona w trakcie kontroli rozliczenia dotacji oraz w trakcie postępowania administracyjnego i sądowego wynikającego z kontroli rozliczenia.”. Ponadto w § 7 ust. 9 badanej uchwały Rada Gminy Ełk postanowiła, że „W przypadku gdy kontrolowany nie jest w stanie zapewnić kontrolującemu warunków do pracy, jest obowiązany – na jego żądanie – wydać za potwierdzeniem odbioru stosowne ewidencje i dokumenty na czas trwania czynności kontrolnych. W takiej sytuacji czynności kontrolne są wykonywane w siedzibie Urzędu Gminy w Ełku.”, oraz w § 7 ust. 10, że „Kontrolowany ma obowiązek przedłożyć do kontroli wszystkie dokumenty i materiały, będące przedmiotem kontroli, na życzenie kontrolującego także w formie elektronicznej, niezbędne do przeprowadzenia kontroli. Dokumenty i materiały są przekazywane przez kontrolującego w sposób uporządkowany, zgodnie z wytycznymi kontrolującego.

Odnośnie zapisu § 6 ust. 6 badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, że nieuwzględnienie korekty rozliczenia złożonej przez organ prowadzący w trakcie postępowania administracyjnego i sądowego narusza zasadę prawdy obiektywnej oraz dopuszczenia i przeprowadzenia kompleksowego postępowania dowodowego na podstawie wszystkich zebranych i przedstawionych przez stronę oraz znanych z urzędu dowodów, tj. art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023, poz. 775 ze zm.).

Ponadto organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do stanowienia przepisów dotyczących przebiegu postępowania administracyjnego czy też sądowego. W związku z zapisem § 7 ust. 9 badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, że w przepisie art. 73 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 poz.120 ze zm.) została wskazana zasada przechowywania dowodów księgowych tj., że dowody księgowe i dokumenty inwentaryzacyjne przechowuje się w jednostce do której należą księgi rachunkowe. Nie jest więc możliwe, jak postanowiła Rada Gminy Ełk, wydanie kontrolującemu ewidencji i dokumentów poza siedzibę kontrolowanego.

Odnośnie zapisu § 7 ust. 10 badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, że z przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie wynika, ażeby organ prowadzący miał dostarczać kontrolującemu dokumenty w formie elektronicznej. Kontrolujący przeprowadzając kontrolę sam, według swoich potrzeb dokumentuje czynności kontrolne, w tym zbiera materiał dowodowy. Z przepisu art. 38 ust. 1 ww. ustawy nie wynika również, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został upoważniony do stanowienia prawa w zakresie nadawania kontrolującemu dodatkowych uprawnień kontrolnych niż przewidziane w art. 36 ust. 2 i 3 ww. ustawy oraz do nałożenia na podmioty kontrolowane innych obowiązków niż wynikające z tego przepisu (wyrok NSA z 17 listopada 2021 r., sygn. akt I GSK 800/21).

Ponadto zgodnie z przepisem art. 73 ust. 1 ustawy o rachunkowości "Dowody księgowe i dokumenty inwentaryzacyjne przechowuje się w jednostce, z zastrzeżeniem ust. 4, w oryginalnej postaci, w ustalonym porządku dostosowanym do sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w podziale na okresy sprawozdawcze, w sposób pozwalający na ich łatwe odszukanie. (...)". Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą 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).

Analiza przepisów art. 171 Konstytucji RP, art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, art. 90 ust. 2, art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwał w postaci "nieistotnego naruszenia prawa" oraz "sprzeczności z prawem", która obejmuje, naruszenia prawa o charakterze istotnym. Przy czym, za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny, Kolegium Izby stwierdziło, że zapis § 6 ust. 6 jest sprzeczny z ustawą o rachunkowości z kolei § 7 ust. 9 i 10 badanej uchwały nakłada na kontrolowanego obowiązek wydawania dowodów księgowych oraz sporządzania na życzenie kontrolującego dokumentów i materiałów w formie elektronicznej wykraczająca poza ustawową kompetencję Rady Gminy w Ełku do określenia trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

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