

Uchwała Nr 19/2015  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach  
z dnia 30 stycznia 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr V/12/2014 Rady Gminy w Strawczynie z dnia 29 grudnia 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych na terenie gminy Strawczyn oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk (sprawozdawca), Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn.zm.) i art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w wyniku badania uchwały Nr V/12/2014 Rady Gminy w Strawczynie z dnia 29 grudnia 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych na terenie gminy Strawczyn oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

p o s t a n a w i a

stwierdzić nieważność w części uchwały tj. § 6 ust. 2 – 5 z powodu naruszenia art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)

U z a s a d n i e n i e

Uchwała Nr V/12/2014 Rady Gminy w Strawczynie z dnia 29 grudnia 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych na terenie gminy Strawczyn oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 2 stycznia 2015 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że Rada Gminy w Strawczynie ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych na terenie gminy Strawczyn oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

W § 6 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, że kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji, przeprowadzają pracownicy Urzędu Gminy w Strawczynie na podstawie upoważnienia wydanego przez Wójta Gminy Strawczyn, określającego:

- a) numer upoważnienia,
- b) imię i nazwisko osoby kontrolującej,

- c) nazwę jednostki kontrolującej,
- d) temat kontroli,
- e) termin kontroli.

W § 6 ust. 3 Rada postanowiła, że pracownicy Urzędu mają prawo wstępu do pomieszczeń jednostki oraz wglądu do prowadzonej przez nią dokumentacji organizacyjnej i finansowej.

Kolejny ust. 4 § 6 uchwały określa, że z przeprowadzonej kontroli sporządzany jest protokół, który po jednym egzemplarzu otrzymują kontrolowana jednostka i Wójt Gminy Strawczyn.

Kontrolę, o której mowa w ust. 2, przeprowadza się po uprzednim powiadomieniu podmiotu prowadzącego przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego o zakresie kontroli, przewidywanym czasie kontroli oraz miejscu przeprowadzenia kontroli. Powiadomienia dokonuje się nie później niż 7 dni przed rozpoczęciem kontroli.

Kolegium stwierdza, że zakres obowiązków podmiotu kontrolowanego został uregulowany przez ustawodawcę w art. 80 i art. 90 ust. 3e-3g ustawy o systemie oświaty, gdzie określono, iż organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetu tych jednostek oraz osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania.

W literaturze wskazuje się, że "tryb kontroli" należy rozumieć ściśle jako uszczegółowienie w/w norm ustawy, czyli norm o charakterze technicznym, które precyzyjnie określa, w jaki sposób i w jakich formach będzie prowadzona kontrola. Natomiast "zakres kontroli" to wg literatury "wyszczególnienie danych i elementów gospodarki finansowej beneficjentów dotacji, które organom samorządowym będzie wolno badać" (por. M. Plich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC, 2012). Zgodnie natomiast ze Słownikiem Języka Polskiego wydanie PWN z 89 roku tryb - to ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metoda postępowania. Stanowienie o treści upoważnienia do przeprowadzenia kontroli określenia czynności poprzedzających rozpoczęcie kontroli oraz czynności, które mają być wykonane po zakończeniu kontroli, a także w trakcie kontroli nie należą do materii, która winna być uregulowana aktem prawa miejscowego i pozostają poza kompetencjami normotwórczymi wyznaczonymi organowi stanowiącemu przez przepisy art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Kolegium wskazuje, 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 (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. K 19/97 OTK ZU nr 4/1998 r. poz. 48, s. 262). Organ władzy wykonawczej, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Ponadto ustalenia dotyczące czynności związanych z powiadamianiem podmiotu podlegającego kontroli, sporządzaniem protokołu kontroli nie mieszczą się w pojęciach: "tryb" i "zakres" kontroli. Tym samym brak podstaw do stanowienia przez Radę Gminy o wymogach "technicznych" czy też formalnych, które powinny być spełnione w procesie kontroli, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych. Właściwym organem do określenia spraw związanych z kontrolą wykorzystania udzielonych dotacji jest organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który określa plany kontroli, udziela upoważnienia do kontroli właściwym osobom oraz bada dokumentację dotyczącą rozliczenia dotacji. Postanowienia uchwały Rady Gminy o czynnościach kontrolującego i kontrolowanego związanych z określeniem czynności kontrolnych, ze sporządzeniem i podpisaniem protokołu z kontroli oraz możliwości kierowania, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wystąpienia pokontrolnego do jednostki kontrolowanej, nie będącej jednostką

organizacyjną Gminy, jak również zobowiązanie podmiotu kontrolowanego do pisemnego poinformowania Wójta o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych nie mają oparcia w obowiązującym prawie i wykraczają poza delegację art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, które nakładają na organ stanowiący obowiązek określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

W związku z powyższym Kolegium stwierdziło, że postanowienia uchwały zawarte w § 6 ust 2 - 5 zawierają regulacje naruszające prawo, tj. wykraczające poza delegacje do podjęcia tej uchwały, określone w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie uchwała Nr V/12/2014 Rady Gminy w Strawczyni z dnia 29 grudnia 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne, dla niepublicznych przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego, prowadzonych na terenie gminy Strawczyn oraz ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących organowi stanowiącemu.

Art.94. Konstytucji jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

#### P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium