

Uchwała Nr 52/2015  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 6 maja 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały Nr VI/43/15 Rady Gminy Łagów z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż gmina Łagów osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodnicząca: Monika Dębowska-Sołtyk – członek Kolegium Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Joanna Marczevska (sprawozdawca), 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.)

p o s t a n a w i a

stwierdzić nieważność w części uchwały Nr VI/43/15 Rady Gminy Łagów z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż gmina Łagów osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania tj.: § 6 i § 7 uchwały 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

Uchwała Nr VI/43/15 Rady Gminy Łagów z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż gmina Łagów osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 7 kwietnia 2015 r. 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 Łagów ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż gmina Łagów osoby prawne i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Zgodnie z § 6 ust. 1 uchwały organowi dotującemu przysługuje prawo kontrolowania wykorzystania dotacji.

W § 6 ust. 2 uchwały określony został zakres kontroli: sprawdzenie rzetelności danych zawartych we wniosku o udzielenie dotacji oraz miesięcznej informacji o aktualnej liczbie uczniów, prawidłowość rozliczenia otrzymanej dotacji, prawidłowość przeznaczenia i wykorzystania środków otrzymanych w ramach dotacji. § 6 ust. 3 uchwały stanowi natomiast, że kontrola przeprowadzana jest na podstawie pisemnego, imiennego upoważnienia podpisanego przez Wójta Gminy Łagów, a także że upoważnienia do przeprowadzania kontroli określa termin rozpoczęcia i zakończenia kontroli oraz jej zakres. Kolejne uregulowania § 6 uchwały stanowią, że o terminie kontroli jednostka powiadamiana jest przez kontrolującego telefonicznie lub pisemnie nie później niż 3 dni przed terminem rozpoczęcia kontroli, czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie podmiotu kontrolowanego w dniach i godzinach pracy obowiązujących w kontrolowanej jednostce oraz w obecności pracownika tej jednostki, osoby o których mowa w ust. 3, mają prawo wstępu do kontrolowanej jednostki oraz prawo wglądu do prowadzonej przez te podmioty dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, a także – w związku z przeprowadzaniem kontroli – przetwarzania danych osobowych uczniów tych placówek. Dokumenty okazane przez kontrolowanego i sprawdzone podlegają parafowaniu przez kontrolującego.

W § 7 ust. 1 określono, że z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół kontroli w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, który podpisują kontrolujący i przedstawiciel kontrolowanego podmiotu. Ust. 2 § 7 określa co powinien zawierać protokół kontroli tzn. nazwę kontrolowanego podmiotu w pełnym brzmieniu i jego adres, wskazanie osoby prowadzącej, imiona, nazwiska i stanowiska służbowe osób przeprowadzających kontrolę, datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli, określenie przedmiotowego zakresu kontroli i okresu objętego kontrolą, wyniki kontroli oraz ewentualne zalecenia i informację o sporządzonych załącznikach stanowiących dowody w stosunku do ustaleń protokołu kontroli. Uregulowania § 7 ust. 3 -6 zawierają uregulowania dotyczące: przysługującego jednostce prawa zgłaszania zastrzeżeń do Wójta Gminy Łagów do ustaleń zawartych w protokole kontroli w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli, obowiązku rozpatrzenia, zastrzeżeń o których mowa w ust. 3 i w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania i zawiadomienia kontrolowanego o sposobie załatwienia ze wskazaniem w szczególności, które zastrzeżenia nie zostały uwzględnione wraz z uzasadnieniem, sporządzenia wystąpienia pokontrolnego, w którym zawarto wnioski lub zalecenia kierowane do podmiotu kontrolowanego oraz obowiązku kontrolowanego, do którego zostało skierowane wystąpienie pokontrolne zawiadomienia kontrolującego o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych w ciągu 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Kolegium stwierdza, że zakres obowiązków podmiotu kontrolowanego został uregulowany przez ustawodawcę m.in. w art. 80 ust. 3e-3g oraz 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, 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 ściśle 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 ze sporządzaniem protokołu kontroli, podpisywania protokołu, przesyłania wystąpienia pokontrolnego oraz wnoszenia zastrzeżeń od wystąpienia pokontrolnego, 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 ze sporządzeniem i podpisaniem protokołu z kontroli oraz możliwości kierowania, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wystąpienia do jednostki kontrolowanej, nie będącej jednostką organizacyjną Gminy, 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 i § 7 uchwały w zakresie wyżej wskazanym, zawierają regulacje naruszające prawo, tj. wykraczające poza delegację 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 VI/43/15 Rady Gminy Łagów z dnia 25 marca 2015 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż gmina Łagów osoby prawne i fizyczne oraz 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 niejszej 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.

Przewodnicząca Kolegium