

Uchwała Nr 86/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 3 września 2014 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części Uchwały Nr LIV/56/2014 Rady Gminy w Bodzechowie z dnia 28 lipca 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Bodzechów przez inne niż Gmina Bodzechów osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Monika Dębowska-Sołtyk (sprawozdawca), Iwona Kudła, Joanna Marczevska, 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 LIV/56/2014 Rady Gminy w Bodzechowie z dnia 28 lipca 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Bodzechów przez inne niż Gmina Bodzechów osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania tj.: § 9, § 10, § 11 i § 12 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 n i e

Uchwała Nr LIV/56/2014 Rady Gminy w Bodzechowie z dnia 28 lipca 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Bodzechów przez inne niż Gmina Bodzechów osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 4 sierpnia 2014 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 Bodzechów ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Bodzechów przez inne niż Gmina Bodzechów osoby prawne i osoby fizyczne i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

Zgodnie z § 9 ust. 1 uchwały kontrolę przeprowadzają; audytor, pracownicy Urzędu Gminy Bodzechów, pracownicy Gminnego Zespołu Oświatowego w Bodzechowie na podstawie pisemnego, imiennego upoważnienia podpisanego przez Wójta Gminy Bodzechów zawierającego;

- oznaczenie organu datę i miejsce kontroli,
- wskazanie podstawy prawnej kontroli,
- imiona i nazwiska upoważnionych pracowników;
- określenie nazwy kontrolowanego podmiotu i organu prowadzącego;

- określenie zakresu kontroli;
- datę rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia kontroli;
- podpis osoby udzielającej upoważnienia z podaniem zajmowanego stanowiska i funkcji.

W § 9 ust. 2 uchwały o zamiarze przeprowadzenia kontroli kontrolujący zawiadamia kontrolowany podmiot telefonicznie lub pisemnie nie później niż 3 dni przed terminem rozpoczęcia kontroli. Na podstawie zaś zapisu przyjętego w § 9 ust. 3 czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie podmiotu kontrolowanego w dniach i godzinach pracy obowiązujących w kontrolowanej jednostce oraz w obecności pracownika tej jednostki".

W § 9 ust. 4 i 5 określono, iż osoby kontrolujące mają prawo żądać dostarczenia im i udostępnienia dokumentów w kontrolowanej jednostce jeżeli dokumentacja ta znajduje się poza siedzibą tej jednostki a udostępnienie tych dokumentów ma nastąpić najpóźniej w terminie 7 dni od wezwania o okazanie dokumentów, zaś kontrolujący mają prawo wglądu do prowadzonej przez te podmioty dokumentacji, do dokonywania z niej odpisów i kserokopii. Kserokopie które stanowić będą załączniki do protokołu kontroli powinny zaś być poświadczane za zgodność z oryginałem przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty. W § 9 ust 6 Rada Gminy określiła, że dokumenty okazane przez kontrolowanego i sprawdzane podlegają parafowaniu przez kontrolującego.

Zgodnie z treścią § 10 ust 1 badanej uchwały „Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół z kontroli w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, który podpisują kontrolujący i przedstawiciel kontrolowanego podmiotu.

Z treści § 10 ust. 2 uchwały wynika że: protokół kontroli powinien zawierać:

- 1) nazwę kontrolowanego podmiotu w pełnym brzmieniu i jego adres,
- 2) wskazanie osoby prowadzącej,
- 3) imiona i nazwiska i stanowiska służbowe osób przeprowadzających kontrolę,
- 4) data rozpoczęcia i zakończenia kontroli,
- 5) określenie przedmiotowego zakresu kontroli i okresu objętego kontrolą,
- 6) imię i nazwisko osoby reprezentującej kontrolowany podmiot i osoby pełniącej funkcję głównego księgowego
- 7) opis dokonanych ustaleń faktycznych,
- 8) opis stwierdzonych nieprawidłowości z uwzględnieniem ich przyczyn i skutków,
- 9) opis dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych dowodów,
- 10) informację o sporządzonych załącznikach stanowiących dowody w stosunku do ustaleń protokołu kontroli,
- 11) informację o powiadomieniu przedstawiciela kontrolowanego podmiotu o przysługującym mu prawie odmowy podpisania protokołu i złożenia w terminie 3 dni od daty jego otrzymania pisemnych wyjaśnień co do przyczyny tej odmowy:
- 12) dane o liczbie egzemplarzy protokołu oraz informację o doręczeniu jednego egzemplarza osobie reprezentującej kontrolowany podmiot;
- 13) podpisy osób kontrolujących oraz przedstawiciela kontrolowanego i głównego księgowego.

Zgodnie z uchwaloną treścią § 11 ust. 1 i 2 uchwały jednostce kontrolowanej przysługuje prawo odmowy podpisania protokołu o czym stanowić ma adnotacja zawarta w protokole wraz z załączonym wyjaśnieniem przyczyn tej odmowy a czynność ta nie wstrzymuje wydania wniosków pokontrolnych oraz dochodzenia zwrotu dotacji. W § 11 ust. 3 Rada Gminy określiła dzień zakończenia kontroli na dzień doręczenia protokołu kontroli i w § 11 ust. 4 wskazała na możliwość składania pisemnych wyjaśnień co do ustaleń dokonanych w protokole kontroli.

Z treści § 12 wynika, że po zakończeniu kontroli Wójt sporządza wystąpienie pokontrolne, w którym zawarte są wnioski lub zalecenia kierowane do podmiotu kontrolowanego i w jakim przypadku wystąpienie nie jest sporządzane.

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 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 ze sporządzaniem protokołu kontroli, składania wyjaśnień, 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 § 9 - § 12 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 LIV/56/2014 Rady Gminy w Bodzechowie z dnia 28 lipca 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych prowadzonych na

terenie Gminy Bodzechów przez inne niż Gmina Bodzechów osoby prawne i osoby fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania 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