

Uchwała Nr 68/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 18 czerwca 2014 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części Uchwały Nr III/293/2014 Rady Gminy w Bałtowie z dnia 30 maja 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych Przedszkoli oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, 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.) w wyniku badania Uchwały Nr III/293/2014 Rady Gminy w Bałtowie z dnia 30 maja 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych Przedszkoli oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania

p o s t a n a w i a

stwierdzić nieważność w części uchwały tj.:

- § 7 ust. 3 – 6 i § 8 uchwały z powodu naruszenia 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 III/293/2014 Rady Gminy w Bałtowie z dnia 30 maja 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych Przedszkoli oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 9 czerwca 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 w Bałtowie ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli oraz zakres i tryb kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

Z treści § 7 ust. 4 wynika, że kontrola przeprowadzana jest na podstawie pisemnego, imiennego upoważnienia podpisanego przez Wójta Gminy Bałtów. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli określa termin rozpoczęcia i zakończenia kontroli oraz jej zakres. W § 7 ust. 4 uchwały zapisano, że o terminie kontroli jednostka powiadamiana jest przez kontrolującego telefonicznie lub pisemnej nie później niż 3 dni przed terminem rozpoczęcia kontroli.

Zgodnie z § 7 ust. 5 uchwały „czynności i kontrolne przeprowadza się w siedzibie podmiotu kontrolowanego w dniach i godzinach pracy obowiązujących w kontrolowanej jednostce oraz w obecności pracownika tej jednostki”.

W § 7 ust. 6 uchwały wskazano, iż 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 sprawdzane podlegają parafowaniu przez kontrolującego.

Zgodnie z treścią § 8 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 § 7 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 prowadzących kontrolę,
- 4) data rozpoczęcia i zakończenia kontroli,
- 5) określenie przedmiotowego zakresu kontroli i okresu objętego kontrolą,
- 6) wyniki kontroli oraz ewentualne zalecenia,
- 7) informację o sporządzonych załącznikach stanowiących dowody w stosunku do ustaleń protokołu kontroli.

Zgodnie z uchwaloną treścią § 8 ust. 3 uchwały jednostce kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Wójta Gminy Bałtów do ustaleń zawartych w protokole kontroli w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli.

W § 7 ust. 4 Rada Gminy uchwaliła zaś, iż kontrolujący jest obowiązany rozpatrzyć zastrzeżenia, o których mowa w ust. 3 i w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania zawiadomić kontrolowanego o sposobie załatwienia, wskazując w szczególności, które zastrzeżenia nie zostały uwzględnione wraz z uzasadnieniem.

Z treści § 8 ust. 5 wynika, że po zakończeniu kontroli Wójt sporządza wystąpienie pokontrolne, w którym zawarte są wnioski lub zalecenia kierowane do podmiotu kontrolowanego.

W § 8 ust. 6 badanej uchwały określa, wskazano że podmiot kontrolowany, do którego zostało skierowane wystąpienie pokontrolne jest obowiązany w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym zawiadomić kontrolującego o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych w ciągu 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Kolegium stwierdza, że zakres obowiązków podmiotu kontrolowanego został uregulowany przez ustawodawcę m.in. w 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. 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 sporządzeniem 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 kontrolujących 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. 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 § 7 ust. 3-6 oraz § 8 w zakresie wyżej wskazanym, zawierają regulacje naruszające prawo, tj. wykraczające poza delegacje do podjęcia tej uchwały, określone w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Postanowienia aktów prawa miejscowego, a takim aktem jest niewątpliwie Uchwała Nr III/293/2014 Rady Gminy w Bałtowie z dnia 30 maja 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych Przedszkoli oraz zakresu i trybu 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