

UCHWAŁA Nr VII/835/2018
z dnia 6 marca 2018 r.
KOLEGIUM
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Rzeszowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały nr XXXIX/275/2018 Rady Powiatu Mieleckiego z dnia 7 lutego 2018 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 12 ust. 3 i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t.: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (j.t.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.):

- stwierdza nieważność uchwały nr XXXIX/275/2018 Rady Powiatu Mieleckiego z dnia 7 lutego 2018 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji – w całości.

Uzasadnienie

W dniu 7 lutego 2018 r. Rada Powiatu Mieleckiego podjęła uchwałę nr XXXIX/275/2018 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano przepisy art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203).

W części zatytułowanej „Tryb kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji” Rada Powiatu Mieleckiego zawarła m. in. regulacje § 8, o następującej treści:

- w ust. 5: „W uzasadnionych przypadkach kontrola może być przeprowadzana w siedzibie organu kontrolującego”;
- w ust. 6: „Kontrolowany zapewnia kontrolującemu warunki niezbędne do przeprowadzenia kontroli oraz udostępnia w całości uporządkowaną dokumentację będącą przedmiotem kontroli”;
- w ust. 8: „Kontrolę faktycznej liczby uczniów mogą być przeprowadzane w miejscach i czasie realizacji podstawy programowej i innych zadań statutowych przez szkołę”;
- w ust. 9: „W celu zaplanowania czynności kontrolnych o których mowa w ust. 8, kontrolowany składa do Starosty Powiatu Mieleckiego informacje o miejscach, godzinach i terminach obowiązkowych zajęć dydaktycznych”;
- w ust. 11: „W ramach kompetencji określonych w ustawie kontrolujący ma prawo w szczególności:
 - (...)
 - 4) obserwacji i sprawdzania spełniania przez uczniów obowiązku uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych;
 - 5) żądania pisemnych i ustnych wyjaśnień;
 - (...)
 - 7) powoływania na świadka osoby wykazanej w dokumentacji kontrolowanego jako uczeń, gdy jest to osoba pełnoletnia lub – w przypadku niepełnoletnich – rodziców bądź opiekunów prawnych ucznia;”.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie zważyło, co następuje:

Stosownie do treści przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Jak wynika z powyższego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobligowany jest m. in. do ustalenia trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, o których mowa we wskazanych przepisach. Przywołana delegacja ustawowa nie daje jednak organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia do określania trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji w sposób dowolny, w oderwaniu od pozostałych przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz przepisów innych aktów prawnych.

Przepis § 8 ust. 5 uchwały daje możliwość przeprowadzania kontroli w siedzibie organu kontrolującego „w uzasadnionych przypadkach”, bez skonkretyzowania, jakie przypadki uzasadniają podjęcie decyzji o przeprowadzeniu kontroli w siedzibie organu kontrolującego. Uniemożliwia to, w szczególności podmiotowi kontrolowanemu, ustalenie czy istotnie taki uzasadniony przypadek zachodzi w konkretnej sytuacji. Taki sposób regulacji narusza w istotny sposób § 6 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (j.t.: Dz.U. z 2016 r. poz. 283). Przepis ten stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Ma on odpowiednie zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego, a to w oparciu o § 143 „Zasad techniki prawodawczej”.

Omawiana regulacja nie uwzględnia także wymogów zawartych w przepisie art. 75 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t.: Dz.U. z 2018 r. poz. 395), zgodnie z którym udostępnienie osobie trzeciej zbiorów (pod pojęciem „zbioru” ustawa rozumienie w szczególności księgi rachunkowe i dowody księgowe) lub ich części poza siedzibą zarządu (oddziału) jednostki wymaga pisemnej zgody kierownika jednostki oraz pozostawienia w jednostce potwierdzonego spisu przejętych dokumentów. Ponieważ kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji polega m. in. na analizie dokumentów księgowych, ich udostępnienie poza siedzibę podmiotu kontrolowanego może nastąpić wyłącznie na zasadach określonych w cytowanym przepisie ustawy o rachunkowości. Nieuwzględnienie powołanych regulacji w uchwale narusza w istotny sposób postanowienia art. 75 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

Postanowienie § 8 ust. 6 uchwały w końcowej części nakłada na kontrolowanego obowiązek udostępnienia dokumentacji będącej przedmiotem kontroli. Powyższy obowiązek, w zakresie dokumentacji, o której mowa w art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, wynika wprost z przepisu art. 36 ust. 3 tej ustawy, który ustala także tryb udostępniania dokumentacji (na wniosek osoby upoważnionej do przeprowadzenia kontroli) oraz określa termin jej udostępnienia (14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie dokumentacji). Wobec uregulowania kwestii udostępniania dokumentów, o których mowa, w akcie prawnym rangi ustawowej, Rada Powiatu Mieleckiego nie jest uprawniona do normowania tego samego zagadnienia, w szczególności w sposób nieodpowiadający brzmieniu przepisu art. 36 ust. 3 ustawy. Przepis § 8 ust. 6 uchwały, regulując zagadnienia dotyczące udostępnienia dokumentów i czyniąc to odmiennie niż ustawa o finansowaniu zadań oświatowych, w istotny sposób narusza art. 36 ust. 3 tej ustawy.

Postanowienie § 8 ust. 9 uchwały w istotny sposób narusza przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Przywołany przepis daje organowi stanowiącemu kompetencję do uregulowania trybu przeprowadzania kontroli, a zatem trybu wykonywania czynności kontrolnych. Natomiast regulacja § 8 ust. 9 uchwały odnosi się do planowania tych czynności i ich przygotowania, a zatem do czasu poprzedzającego przeprowadzanie kontroli. Ponadto redakcja cytowanego przepisu uchwały nie odpowiada wymogom przywołanego wyżej § 6 „Zasad techniki prawodawczej”, gdyż nie pozwala adresatowi normy prawnej na ustalenie w jakim terminie (terminach) i w jakiej formie ma poinformować o godzinach i terminach obowiązkowych zajęć dydaktycznych oraz czy ma to uczynić na żądanie podmiotu uprawnionego do kontroli, czy też z urzędu. Taki sposób stanowienia norm prawnych, polegający na nałożeniu obowiązku, jednak bez doprecyzowania zasad jego wypełnienia, w istotny sposób narusza przepis § 6 „Zasad techniki prawodawczej”, uniemożliwia bowiem adresatowi normy prawnej zachowanie się zgodne z tą normą.

Jak wynika z początkowej części przepisu § 8 ust. 11 uchwały, Rada Powiatu Mieleckiego określiła uprawnienia kontrolującego jedynie przykładowo, na co wskazuje użycie zwrotu „w szczególności”. Oznacza on, że wymienione następnie w punktach 1-9 uprawnienia kontrolującego nie wyczerpują w pełni przyznanych kontrolującemu kompetencji, a dodatkowo może ustalić organ wykonujący uchwałę, tj. Zarząd Powiatu Mieleckiego (§ 11 uchwały). Narusza to w istotny sposób przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który kompetencje w zakresie określania trybu przeprowadzania kontroli przyznaje wyłącznie organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego, który w tej sytuacji powinien określić tryb przeprowadzania kontroli w sposób wyczerpujący, a nie jedynie przykładowy.

Prerogatywy osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli określa przepis art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Ustalony w tym przepisie zakres uprawnień nie daje podstaw do „obserwacji i sprawdzania spełniania przez uczniów obowiązku uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych” (§ 8 ust. 11 pkt 4 uchwały). Takie postanowienia uchwały w istotny sposób naruszają wskazany wyżej przepis. Uczestnictwo przez uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych nie ma – co do zasady – wpływu na pobranie ani wykorzystanie dotacji. Jest ono istotne wyłącznie w odniesieniu do szkół, o których mowa w przepisie art. 26 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Uczeń takiej szkoły potwierdza, zgodnie z art. 26 ust. 3 tej ustawy, uczestnictwo w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych własnoręcznym podpisem na liście obecności, a prawo wglądu do list obecności i ich weryfikacji przysługuje osobom upoważnionym do przeprowadzenia kontroli na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Obowiązujące przepisy prawa nie dają podstaw do kontrolowania, przy okazji kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, wypełniania przez uczniów obowiązku uczestnictwa w zajęciach edukacyjnych.

Wskazując w § 8 ust. 11 pkt 5 na jedną z przykładowych kompetencji kontrolujących w postaci „żądania pisemnych i ustnych wyjaśnień” Rada Powiatu Mieleckiego nie określiła podmiotów zobligowanych do udzielenia takich wyjaśnień (nie są nimi pracownicy kontrolowanego, do których odnosi się pkt 6). Uniemożliwia to ustalenie adresatów normy prawnej, na których w istocie nakłada się obowiązek składania wyjaśnień w formie ustnej i pisemnej. Taki sposób konstruowania norm prawnych narusza w istotny sposób przepis § 6 „Zasad techniki prawodawczej”.

Przewidziane w § 8 ust. 11 pkt 7 uchwały upoważnienie kontrolujących do „powoływania na świadka osoby wykazanej w dokumentacji kontrolowanego jako uczeń, gdy jest to osoba pełnoletnia lub – w przypadku niepełnoletnich – rodziców bądź opiekunów prawnych ucznia” nie znajduje podstaw prawnych w dyspozycji przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Także inne przepisy tej ustawy nie dają podstaw do przesłuchiwania świadków w toku postępowania kontrolnego.

Przesłuchiwanie świadków następuje na podstawie przepisów aktów prawnych, które szczegółowo określają tryb oraz zasady jego przeprowadzania, nakładając na organ przesłuchujący określone obowiązki (w tym w zakresie udzielenia osobie przesłuchiwanej niezbędnych pouczeń) oraz przyznając przesłuchiwanemu określone uprawnienia (np. do odmowy składania zeznań lub odmowy odpowiedzi na pytania w sytuacjach przewidzianych przez prawo), jak też przewidują sankcje za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy. Brak stosownych regulacji w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych nie daje podstaw do przesłuchiwania uczniów lub ich rodziców w toku postępowania kontrolnego. Rada Powiatu Mieleckiego, wprowadzając w uchwale regulację § 8 ust. 11 pkt 7 przekroczyła zakres upoważnienia określony w przepisie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, co w istotny sposób narusza ten przepis.

Z tych przyczyn należało stwierdzić nieważność uchwały nr XXXIX/275/2018 Rady Powiatu Mieleckiego z dnia 7 lutego 2018 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych publicznych oraz niepublicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie.

PREZES

dr Zbigniew K. Wójcik