

Uchwała nr 56/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 9 lipca 2014 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń p.o. Dyrektora Trzebnickiego Centrum Kultury i Sportu
w Trzebnicy do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby
Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 23 maja 2014 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala

zastrzeżenia p.o. Dyrektora Trzebnickiego Centrum Kultury i Sportu w Trzebnicy do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 23 maja 2014 roku.

Uzasadnienie

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 maja 2014 r. (znak: WK.60/431/K-28/14), skierowanym do p.o. Dyrektora Trzebnickiego Centrum Kultury i Sportu w Trzebnicy, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazała na nieprawidłowości i uchybienia, stwierdzone w trakcie przeprowadzonej w okresie od 24 do 27 marca 2014 r. kontroli doraźnej w zakresie gospodarowania środkami związanymi z działalnością wydawniczą Trzebnickiego Centrum Kultury i Sportu w Trzebnicy w 2013 r., z uwzględnieniem bieżącej działalności Trzebnickiego Centrum Kultury i Sportu — dalej: TCKiS.

Pismem z dnia 10 czerwca 2014 r. — doręczonym Izbie 10 czerwca 2014 r. — p.o. Dyrektora TCKiS wniósł zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 2 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 maja 2014 roku.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przedmiotowym wnioskiem zaleciła dostosowanie treści wydawanej gazety do ustawowego zakresu działania gminy, określonego w art. 6 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318), czego następstwem powinno być wyeliminowanie:

- a) publikacji ukazujących opozycję w negatywnym świetle,
- b) reklam i ogłoszeń płatnych,
- c) reklam i ogłoszeń bezpłatnych, poza pochodzącymi od gminnych jednostek organizacyjnych.

We wniesionych zastrzeżeniach do wniosku pokontrolnego p.o. Dyrektora TCKiS zarzucił naruszenie następujących przepisów prawa materialnego:

1) przepisu art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646, dalej: u.r.i.o.) poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że organ kontroli jest uprawniony w ramach przeprowadzonej kontroli do dokonywania oceny treści wydawanej przez jednostkę kontrolowaną gazety pod nazwą „Panorama Trzebnicka, dwutygodnik samorządowy Gminy Trzebnica” w sytuacji, gdy wskazane powyżej czynności organu kontroli nie wchodzą w ustawowy zakres dopuszczalnej u jednostki kontrolowanej kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych;

2) przepisu art. 5 ust. 1 u.r.i.o. poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że organ kontroli jest uprawniony w ramach przeprowadzonej kontroli u jednostki kontrolowanej do zastosowania również innych kryteriów, tj. celowości, niż kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, w sytuacji, gdy powołany powyżej przepis, który nie podlega wykładni rozszerzającej, w sposób wyraźny i jasny stanowi, że „izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym”;

3) przepisu art. 9 ust. 2 u.r.i.o. w związku z pkt 1 „Ogólne standardy kontroli regionalnych izb obrachunkowych” określone w załączniku do uchwały nr 6/2006 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 28 września 2006 r. w sprawie przyjęcia „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych” poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i niewskazanie przez organ kontroli konkretnych źródeł rzekomo stwierdzonych u jednostki kontrolowanej nieprawidłowości w zakresie „publikacji ukazujących opozycję w negatywnym świetle”, co uzasadnia twierdzenie, iż materiały z kontroli i wystąpienie pokontrolne nie zostały opracowane profesjonalnie, obiektywnie oraz z należytą starannością przez organ kontroli;

4) przepisu art. 6 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 i art. 5b ustawy o samorządzie gminnym poprzez ich błędną wykładnię i przyjęcie, iż publikacje o charakterze politycznym w „Panoramie Trzebnickiej, dwutygodniku samorządowym Gminy Trzebnica” nie mieszczą się w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, podczas gdy działalność wydawnicza jednostki kontrolowanej oraz zamieszczane w gazecie publikacje nie muszą iść w parze ze stanowiskiem opozycji wobec Burmistrza Gminy Trzebnica, co nie zmienia faktu, że stanowią wykonywanie zadań własnych Gminy;

5) art. 11b ustawy o samorządzie gminnym poprzez jego niewłaściwe zastosowanie, pomimo że zasada jawności działalności organów gminy może zostać urzeczywistniona również poprzez informowanie mieszkańców gminy o zadaniach i zamierzeniach organów gminy w ramach wydawanej gazety gminnej, której treść nie musi być zgodna ze stanowiskiem opozycji;

6) art. 14 w związku z art. 54 ust. 2 Konstytucji RP poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i przeprowadzenie przez organ kontroli cenzury prewencyjnej polegającej na nakazaniu jednostce kontrolowanej wyeliminowania publikacji ukazujących opozycję w negatywnym świetle w sytuacji, gdy powołane powyżej przepisy wyraźnie stanowią, że „Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”, natomiast „cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane”;

7) art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.) poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że prasa gminna nie może zawierać publikacji o charakterze politycznym, co uzasadnia nałożenie na jednostkę kontrolowaną obowiązku wyeliminowania publikacji ukazujących opozycję w negatywnym świetle w sytuacji, gdy przedmiotowe działanie organu kontroli stanowi niedozwoloną ingerencję w wolność wypowiedzi prasowej;

8) art. 25 ust. 4 ustawy Prawo prasowe poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i nakazanie jednostce kontrolowanej niedozwoloną ingerencję w treść publikowanych w „Panoramie Trzebnickiej, dwutygodniku samorządowym Gminy Trzebnica” artykułów, polegającą na wyeliminowaniu publikacji ukazujących opozycję w negatywnym świetle, w sytuacji, gdy to redaktor naczelny odpowiada za treść przygotowywanych przez redakcję materiałów prasowych oraz za sprawę redakcyjne i finansowe redakcji w granicach określonych w statucie lub właściwych przepisach;

9) art. 36 ust. 1 ustawy Prawo prasowe poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że jednostka kontrolowana nie może umieszczać zarówno reklam płatnych jak i bezpłatnych (za wyjątkiem pochodzących od gminnych jednostek organizacyjnych) w sytuacji, gdy powołany powyżej przepis jednoznacznie wskazuje, że „prasa może zamieszczać odpłatne ogłoszenia i reklamy”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej odnosząc się do przedstawionych zastrzeżeń stwierdziło, co następuje:

Ad 1 i 2

Trzebnickie Centrum Kultury i Sportu w Trzebnicy zarzuciło przede wszystkim, że Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu nie przeprowadziła kontroli gospodarki finansowej TCKiS, lecz dokonała oceny treści publikacji prasowych, i to kierując się kryterium celowościowym. Twierdzenie to pozostaje w sprzeczności z powołaną przez TCKiS definicją pojęcia „prowadzenie gospodarki finansowej podmiotu publicznego”. Z definicji tej wynika wprost, że w zakres tego pojęcia wchodzi przeznaczanie zgromadzonych środków publicznych na „finansowanie zadań publicznych oraz zadań służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych”. Ustalenie, czy środki publiczne, którymi dysponuje TCKiS, są przeznaczane na te cele, wymagało oceny, czy realizuje je m.in. wydawanie gazety gminnej. To zaś z kolei mogło zostać dokonane tylko poprzez ocenę treści zawartych w gazecie materiałów. Ocena ta była więc koniecznym elementem przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu kontroli gospodarki finansowej TCKiS.

Zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa w sferze publicznoprawnej nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”. W ramach gospodarki finansowej organom jednostek samorządu terytorialnego wolno zatem tylko to, na co zezwalają ustawy (por. L. Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 44 ustawy o finansach publicznych, ABC 2011 i powoł. tam uchwała RIO w Katowicach oraz orzeczn. NSA; zob. także wyrok WSA z 4 sierpnia 2010 r., V SA/Wa 739/10, Lex nr 686133). Tak więc uzasadnieniem przeznaczania środków publicznych na wydawanie gazety gminnej nie może być okoliczność, że prawo tego nie zabrania. Trzeba wykazać, że prawo na to zezwala. Wobec braku wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie wykazanie to jest możliwe tylko poprzez odwołanie się do określonego prawem zakresu działania gminy. Ten zakres określony jest zaś poprzez cele, które działalność gminna ma realizować. W konsekwencji uznanie konkretnego działania gminy jako mieszczącego się lub nie w zakresie jej zadań możliwe jest tylko poprzez ustalenie celu, który ono realizuje.

Ad 3

Z treści art. 9 ust. 2 u.r.i.o. wynika, że zawarte tam słowo „źródła” odnosi się do „nieprawidłowości”. Jeszcze wyraźniej widać to w treści „Standardów kontroli regionalnych izb obrachunkowych”, na które powołuje się TCKiS: „Działalność kontrolna rio ma na celu ocenę działalności jednostek kontrolowanych poprzez wskazanie źródeł i przyczyn nieprawidłowości, ich rozmiarów, osób odpowiedzialnych oraz wniosków zmierzających do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności” (pkt 1.5). Nie chodzi tu więc o „źródła dowodowe”, jak twierdzi TCKiS. Dla ich określenia ustawodawca używa słowa „dokumentacja” lub „dokument” (np. art. 5 ust. 1, art. 8 ust. 1 pkt 3–7 i 9 u.r.i.o.). Taką samą terminologię zastosowano w „Standardach...”. Natomiast S. Srocki i R. Trykozko (w: Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, pod red. M. Steca, Warszawa 2010, s. 277) uważają, że „źródła i przyczyny nieprawidłowości”, które powinny wynikać z wystąpienia pokontrolnego, w praktyce oznaczają syntetyczny opis stwierdzonych nieprawidłowości w poszczególnych obszarach gospodarki finansowej „poprzez wskazanie stanu faktycznego i naruszonego przepisu prawa”. Zarówno stan faktyczny — zamieszczenie w „Panoramie Trzebnickiej” publikacji ukazujących opozycję w negatywnym świetle oraz ogłoszeń i reklam — płatnych i bezpłatnych, jak i naruszone przepisy: art. 6 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1, art. 9 ust. 2 u.s.g., zostały w wystąpieniu pokontrolnym wskazane. Przepisy te, wraz z obszernym wyjaśnieniem ich naruszenia, zostały ujęte w zawartym w wystąpieniu stanowisku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie wydawania gazety gminnej.

Ad 4 i 5

Ocena treści publikacji, zawartych w „Panoramie Trzebnickiej” (dwutygodniku samorządowym Gminy Trzebnica), została dokonana w oparciu o kryterium realizacji interesu ogółu mieszkańców gminy. Trudno zaś byłoby wskazać taki interes np. w publikacjach zatytułowanych „Chłopaki nie

płaczą” w nr 3/2014 (<http://static.tckis.trzebnica.pl/download/attachment/4468/panorama-trzebnicka-3462014.pdf>) czy „Kosmiczne odloty i pustosłowie” w nr 4/2014 (<http://static.tckis.trzebnica.pl/download/attachment/4721/panorama-trzebnicka-4472014.pdf>). Publikacje te nie stanowią ani informacji „o bieżącej działalności samorządu, w tym o zadaniach i zamierzeniach organów gminy”, ani „rzetelnej informacji o działaniach samorządu i sprawach, które mają istotne znaczenie dla społeczności lokalnej”. Nie stanowią także promocji idei samorządności i „rozszerzania możliwości wyboru politycznego”.

Ad 6–9

Warunkiem przeznaczania przez gminę środków publicznych na wydawanie gazety gminnej jest to, że będzie ona służyła wyłącznie realizacji zadań gminy. Do zadań tych nie należy ani prezentacja poglądów politycznych, ani publikowanie reklam czy ogłoszeń innych niż pochodzące od jednostek gminnych.

W związku z powyższym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód