

Uchwała nr 10/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 3 lutego 2016 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu Kłodzkiego nr X/95/2015
z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały nr VIII/80/2014 Rady Powiatu
Kłodzkiego z dnia 29 października 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania
dotacji dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu kłodzkiego
oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1445, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Powiatu Kłodzkiego nr X/95/2015 z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały nr VIII/80/2014 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 października 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu kłodzkiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania — wobec istotnego naruszenia art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 i z 2016 r. poz. 35) oraz § 115 i § 116 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908 i z 2015 r. poz. 1812).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Kłodzkiego nr X/95/2015 z dnia 23 grudnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały nr VIII/80/2014 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 października 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu kłodzkiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 stycznia 2016 roku.

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2015 r. poz. 2156 i z 2016 r. poz. 35), zwanej dalej „u.s.o.”, stanowiącym podstawę prawną podjęcia badanej uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a–3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. W tym kontekście dla zakresu określonych ustawą granic normowania przez akt prawa miejscowego istotne znaczenie ma treść dopełnienia zawartego w przywołanych przepisach ustawy o systemie oświaty.

Podejmowane w oparciu o powyższe przepisy przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwały stanowią akty prawa miejscowego, których tworzenie podlega regulacjom zawartym w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908 i z 2015 r. poz. 1812), zwanym dalej rozporządzeniem. Akty prawa miejscowego, ustanawiane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, stanowią źródła prawa obowiązującego na obszarze działania organów je tworzących. Zawierają unormowania adresowane do podmiotów zewnętrznych, powinny być zatem tworzone z zachowaniem zasad przejrzystości, jasności i jednoznaczności przepisów w nich zawartych. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować.

Rada Powiatu Kłodzkiego badaną uchwałą wprowadziła zmiany w uchwale nr VIII/80/2014 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 października 2014 r. z naruszeniem zasad tworzenia aktów prawa miejscowego określonych w § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia, stanowiącym, że w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Rada Powiatu Kłodzkiego w § 1 pkt 3 uchwały postanowiła, iż „W przypadku niepublicznych placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7 ustawy kontrola dokumentacji z przebiegu nauczania odbywać się będzie także z uwzględnieniem art. 84b ustawy pod kątem wypełnienia przez organ prowadzący obowiązków, o jakich mowa w § 57 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 12.05.2011 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach (Dz.U.2011.109.631).”.

Powyższą regulacją organ stanowiący wbrew postanowieniom art. 90 ust. 3f u.s.o. rozszerzył kontrolę dokumentacji z przebiegu nauczania pod kątem wypełnienia przez organ prowadzący obowiązków, o jakich mowa w ww. rozporządzeniu, do czego nie był uprawniony.

Regulacjami zawartymi w § 1 pkt 4 i 5 w związku z § 1 pkt 1 badanej uchwały Rada Powiatu objęła sankcją wstrzymania dotacji „placówki”, co istotnie narusza art. 90 ust. 3fb u.s.o., który przewiduje wstrzymanie dotacji jedynie szkole niepublicznej o uprawnieniach szkoły publicznej, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny albo obowiązek nauki.

Rada Powiatu wskazując termin 7-dniowy do zaprzestania utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych pod rygorem wstrzymania dotacji naruszyła kompetencje Zarządu Powiatu. Stosownie do art. 90 ust. 3fa u.s.o. to organ dotujący, a takim jest Zarząd Powiatu, wzywa dyrektora szkoły lub organ prowadzący szkołę do zaprzestania tych działań (utrudniania lub udaremniania czynności kontrolnych) w określonym terminie.

Kolegium wskazuje, iż organ stanowiący nie jest uprawniony do regulowania na podstawie normy kompetencyjnej, jaką jest art. 90 ust. 4 u.s.o., stanów faktycznych skutkujących sankcją w postaci utraty prawa do dotacji. W sytuacjach oczywistych ma zastosowanie art. 90 ust. 3fb w związku z ust. 3fa u.s.o.

Zmiany w uchwale nr VIII/80/2014 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 października 2014 r., wprowadzone badaną uchwałą, zostały dokonane również z naruszeniem zasad tworzenia aktów prawa miejscowego określonych w § 116 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia, stanowiącym, że nie zamieszcza się w akcie prawa miejscowego przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą lub z innymi ustawami.

W § 1 pkt 2 uchwały zawarto określenie „badanie” dokumentów finansowych, co wykracza poza pojęcie ustawowe „wglądu” i jest niespójne z pojęciem prawidłowo określonym w § 1 pkt 1 uchwały. Wskazuje się, że w uchwale należy posługiwać się tymi samymi określeniami, które zostały użyte w ustawie, tak by jednolicie następowało ich rozumienie i używanie w kontekście przepisów ustawy o systemie oświaty i postanowień uchwały.

Rada Powiatu Kłodzkiego, wykonując kompetencję prawodawczą wynikającą z upoważnienia ustawowego, naruszyła w sposób istotny art. 90 ust. 4 u.s.o. Rada Powiatu obowiązana jest działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie ma uprawnień do regulowania kwestii ustawowych w sposób odmienny bądź wychodzić poza zakres upoważnienia ustawowego. Na brak swobody organu stanowiącego przy ustalaniu zakresu i trybu kontroli wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1589/12. Zdaniem sądu, „problematyka została uregulowana w ustawie w sposób kompleksowy”, zatem upoważnienie organu stanowiącego do ustalenia zakresu i trybu kontroli nie obejmuje uprawnienia do rozszerzenia kompetencji osób kontrolujących.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, w orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji.

Niezależnie od powyższego wskazuje się, że w podstawie prawnej badanej uchwały błędnie zapisano publikację tekstu jednolitego ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

Z uwagi na zakres i charakter stwierdzonych w badanej uchwale naruszeń prawa, które wpływają na czytelność uchwały stanowiącej prawo miejscowe, Kolegium Izby uznało, że konieczne jest orzeczenie nieważności całej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Powiatu Kłodzkiego przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus