



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 20 listopada 2015 r.

Poz. 4939

UCHWAŁA NR 91/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ WE WROCŁAWIU

z dnia 4 listopada 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Powiatu Kłodzkiego nr VII//62/2015 z dnia 30 września 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) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

części uchwały Rady Powiatu Kłodzkiego nr VII//62/2015 z dnia 30 września 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, w zakresie § 1 uchwały:

- punktu 9, wobec istotnego naruszenia art. 90 ust. 3f,
- punktu 10, wobec istotnego naruszenia art. 90 ust. 3e w związku z ust. 3d,
- punktu 11, 12, 13 i 14, wobec istotnego naruszenia art. 90 ust. 4

ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Powiatu Kłodzkiego nr VII//62/2015 z dnia 30 września 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 — Zespołu w Wałbrzychu — 21 października 2015 roku.

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), 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.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdza istotne naruszenie przepisów prawa w zakresie następujących uregulowań w § 1 uchwały:

W punkcie 9 Rada Powiatu postanowiła nadać nowe brzmienie ust. 2 w § 9 uchwały zmienianej: „W celu sprawdzenia prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, osoby upoważnione przez Zarząd Powiatu Kłodzkiego do przeprowadzenia kontroli, o której mowa w ust. 1 (zwane dalej kontrolującymi) mają prawo wstępu do pomieszczeń szkoły i placówki oraz prawo badania prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji edukacyjnej, w tym dokumentów z przebiegu nauczania, a w przypadku szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki — dodatkowo wglądu do list obecności, o których mowa w § 2 ust. 2 uchwały celem ich weryfikacji.”.

Zgodnie z art. 90 ust. 3f u.s.o. „Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, mają prawo wstępu do szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, a w przypadku szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a — dodatkowo wglądu do list obecności, o których mowa w ust. 3 oraz ich weryfikacji.”.

Uregulowanie przez Radę Powiatu kwestii badania dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji edukacyjnej — zamiast wglądu do dokumentacji z przebiegu nauczania, co jest pojęciem węższym — wykracza poza ramy ustawowe art. 90 ust. 3f u.s.o. i stanowi modyfikację zapisów rangi ustawowej.

W punkcie 10 Rada Powiatu dodała ust. 2a w § 9 uchwały zmienianej w brzmieniu: „Kontrola dokumentacji finansowej obejmuje analizę wszelkich dokumentów finansowych sporządzonych w związku z prowadzeniem przez organ prowadzący szkoły lub placówki, w szczególności dokumentów, które odzwierciedlają poczynione przez organ prowadzący wydatki na cele wymienione w art. 90 ust. 3d, pkt 1, lit. a) i b) i pkt 2) lit. a) - e) ustawy.”.

Zgodnie z art. 90 ust. 3e u.s.o. „Organy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1a–3b, mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom z budżetów tych jednostek.”.

Przepisy art. 90 ust. 3d u.s.o. wyraźnie wskazują, na jakie cele mogą być wykorzystane dotacje, a zatem wskazana przez Radę Powiatu kontrola dokumentacji finansowej obejmująca analizę wszelkich dokumentów finansowych sporządzonych w związku z prowadzeniem przez organ prowadzący szkoły lub placówki stanowi istotne naruszenie art. 90 ust. 3e w związku z art. 3d u.s.o.

W dalszej części badanej uchwały w § 1 w punktach 11, 12, 13 i 14 Rada Powiatu:

- w pkt 11 dodała ust. 2b w § 9 uchwały zmienianej w brzmieniu: „W przypadku niepublicznych placówek, o których mowa w art. 2 pkt 7 ustawy kontrola dokumentacji z przebiegu nauczania odbywać się będzie na podstawie art. 84b ustawy także 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 szczegółowości 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).”.

- w pkt 12 dodała ust. 6a w § 9 uchwały zmienianej w brzmieniu: „W przypadku utrudniania lub udaremniania w jakikolwiek sposób przez placówkę lub szkołę niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej, w której nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, albo przez organ prowadzący taką szkołę lub placówkę czynności kontrolnych, o których mowa w § 9 ust. 2 uchwały, Zarząd

Powiatu Kłodzkiego wezwie na piśmie dyrektora takiej szkoły lub placówki albo organ je prowadzący do zaprzestania takich działań w terminie 7 dni pod rygorem wstrzymania wypłaty dotacji.”,

- w pkt 13 dodała ust. 6b w § 9 uchwały zmienianej w brzmieniu: „Po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 6a, organ dotujący w drodze decyzji administracyjnej wstrzyma wypłacanie szkole lub placówce dotacji do dnia realnego umożliwienia mu przeprowadzenia kontroli, o której mowa w § 9 ust. 2. Niniejsze uprawnienie nie wyłącza wszczęcia odrębnego postępowania administracyjnego o zwrot od organu prowadzącego dotacji pobranej nienależnie, w nadmiernej wysokości lub wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, w oparciu o odrębne przepisy.”,

- w pkt 14 dodała ust. 6c w § 9 uchwały zmienianej w brzmieniu: „Dotacja przekazana szkole lub placówce za okres, którego dotyczyło wstrzymanie jej wypłacenia może być wykorzystana wyłącznie w sposób określony w art. 90 ust. 3 fc ustawy”.

Wprowadzając powyższe uregulowania organ stanowiący bezpodstawnie rozszerzył kontrolę dokumentacji z przebiegu nauczania pod kątem wypełnienia przez organ prowadzący obowiązków, o jakich mowa w § 57 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 maja 2011 r. (§ 1 pkt 11 uchwały) oraz zmodyfikował postanowienia art. 90 ust. 3fa u.s.o. poprzez rozszerzenie działań wynikających z czynności kontrolnych o „placówki” (§ 1 pkt 12 uchwały).

Ponadto z przepisu art. 90 ust. 3fa u.s.o. wynika, że „W przypadku utrudniania lub udaremniania przez szkołę niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej niewymienioną w ust. 2a lub przez organ prowadzący czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 3f, organ dotujący wzywa dyrektora szkoły lub organ prowadzący szkołę do zaprzestania tych działań w określonym terminie.” — tym samym wskazana regulacja nie odnosi się do placówki.

W związku ze stwierdzeniem przez Kolegium naruszenia prawa w § 1 pkt 12 badanej uchwały, regulacje Rady Powiatu zawarte w § 1 pkt 13 i 14 uchwały stają się bezprzedmiotowe, w związku z czym Kolegium stwierdza ich nieważność.

W świetle powyższych stwierdzeń, organ stanowiący powiatu, wykonując kompetencję prawodawczą wynikającą z upoważnienia ustawowego, naruszył 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.

Zgodnie z przepisami art. 90 ust. 4 u.s.o. obowiązkiem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest:

- 1) uregulować tryb udzielania dotacji z budżetu gminy dla szkół i placówek, których dotowanie należy do jej obowiązków,
- 2) uregulować tryb rozliczania udzielanych dotacji,
- 3) ustalić tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez beneficjentów.

Użycie w art. 90 ust. 4 u.s.o. słowa „tryb” w odniesieniu do ustalenia, rozliczenia i kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji wyraźnie wskazuje na ograniczenie upoważnienia ustawowego do ustalenia wyłącznie proceduralnych kwestii.

Ponadto Kolegium wskazuje, iż przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908). Przepis § 136 załącznika do tego rozporządzenia wyraźnie ustanawia zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami, zaś § 137 zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady powiatu nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte

w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09, z dnia 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt II OSK 170/10, opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, oraz z dnia 10 listopada 2009 r. sygn. akt II OSK 1256/09 i z dnia 1 października 2008 r. sygn. akt II OSK 955/08, opubl. Lex nr 511464).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji 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 niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu:

L. Hanus