



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 kwietnia 2017 r.

Poz. 2710

UCHWAŁA NR 6/510/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 marca 2017 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXIX/250/17 Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 17 lutego 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu powiatu jarocińskiego dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu jarocińskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 24 lutego 2017 r. Rada Powiatu Jarocińskiego, powołując się na przepisy art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 90 ust. 3b i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r. poz. 1943, z późn. zm.) dokonała zmiany uchwały w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu powiatu jarocińskiego dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu jarocińskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.) w związku z art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym zawiadomiła przedstawiciela Powiatu o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXXIX/250/17 Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 17 lutego 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu powiatu jarocińskiego dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu jarocińskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, z powodu naruszenia przepisów w zakresie obowiązku konsultacji projektu tejże uchwały z uprawnionymi podmiotami, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia sprawy na dzień 21 marca 2017 r.

Rozpatrując sprawę Kolegium Izby zapoznało się z jej treścią oraz pismami otrzymanymi od:

- 1) Fundacji ZOO – Zaradni, Odważni, Oryginalni z siedzibą w Wilkowyi,
- 2) Stowarzyszenia „Rodzina – Szkoła – Gmina” z siedzibą w Roszkowie,
- 3) Fundacji 750-lecia Jarocina z siedzibą w Jarocinie,
- 4) Fundacji Animacji Społeczno-Ekonomicznych z siedzibą w Jarocinie,
- 5) Stowarzyszenia Na Rzecz Dzieci i Młodzieży „Tęcza” im. Macieja Kostki w Radlinie,

wskazującymi na nieprawidłowości przy podejmowaniu przez Radę Powiatu Jarocińskiego przedmiotowej uchwały, w szczególności na fakt, iż projekt badanej uchwały nie był poddany konsultacjom, o których mowa w uchwale Nr L/268/10 Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Na podstawie art. 77a ustawy o samorządzie powiatowym Izba wezwała Starostę Powiatu Jarocińskiego do przedłożenia informacji dotyczącej przeprowadzenia ww. konsultacji. W dniu 14 marca 2017 r. do Izby wpłynęło pismo Starosty Powiatu Jarocińskiego (znak: O.4323.15.2017), będące odpowiedzią na ww. pismo dotyczące przeprowadzenia konsultacji.

Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z postanowieniem wskazanego w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Szczegółową podstawę badanej uchwały stanowiły przepisy art. 90 ust. 4 i art. 90 ust. 3b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Zgodnie z przepisem art. 90 ust. 4 ustawy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i 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. Natomiast stosownie do postanowień art. 90 ust. 3b ustawy o systemie oświaty szkoły niepubliczne nieposiadające uprawnień szkoły publicznej oraz placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 3, 4 i 10, mogą otrzymywać dotacje z budżetu powiatu.

W § 1 przedmiotowej uchwały nadającym nowe brzmienie § 1 ust. 3 uchwały Nr XXXIV/214/16 Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu powiatu jarocińskiego dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu jarocińskiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w zmienionym § 1 ust. 3 postanowiono, iż *Szkolne Schroniska Młodzieżowe, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943), zwana dalej ustawą, otrzymują dotacje z budżetu powiatu w wysokości równej 50 % wysokości subwencji otrzymanej przez powiat w części oświatowej subwencji ogólnej na dany rok budżetowy na prowadzenie szkolnych schronisk młodzieżowych.*

Powyższe postanowienie jest jedyną zmianą dokonaną przedmiotową uchwałą w ww. uchwale Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 15 grudnia 2016 r.

W ocenie Kolegium postanowienie to nie narusza art. 90 ust. 3b ustawy o systemie oświaty.

Z wyjaśnień Starosty Powiatu Jarocińskiego z dnia 14 marca 2017 r. oraz pism wyżej wskazanych podmiotów wynika, że badana uchwała Rady Powiatu Jarocińskiego przed jej podjęciem nie była konsultowana z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, z późn. zm.) oraz z Jarocińską Radą Działalności Pożytku Publicznego.

Kolegium Izby zapoznało się z treścią uchwały Nr L/268/10 Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Podstawę prawną podjęcia tej uchwały stanowił art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Obowiązek konsultacji przedmiotowej uchwały z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika z niżej wskazanych przepisów.

Stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

Współpraca ta – zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 3 i 4 - odbywa się m.in. w formie:

- konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji” (pkt 3),
- konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego” (pkt 4).

Sfera zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, obejmuje zadania w zakresie m.in. nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania (pkt 14).

Jednocześnie wskazać należy, iż zgodnie z art. 5 ust. 5a ustawy o systemie oświaty do zadań własnych powiatu należy zakładanie i prowadzenie m.in. placówek wymienionych w art. 2 pkt 3-5 i 7, z tym że mogą to być jedynie placówki publiczne (ust. 3). Natomiast prowadzone przez inne podmioty placówki niepubliczne, o których mowa w art. 2 pkt 3, 4 i 10, mogą otrzymywać dotacje z budżetu powiatu (art. 90 ust. 3b).

Jak wynika z przywołanych przepisów, powiat może finansować również takie placówki niepubliczne, które typem odpowiadają placówkom prowadzonym przez powiat (art. 2 pkt 3 i 4). Przyznanie powiatom uprawnienia do przekazywania dotacji wymienionym placówkom niepublicznym wyznacza ich zadania w tym zakresie, a to oznacza, że z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie prowadzącymi placówki zgodnie z własnym statutem, należało skonsultować projekt przedmiotowej uchwały Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 17 lutego 2017 r.

Utworzenie Jarocińskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego także rodziło obowiązek skonsultowania z nią projektu uchwały, co wynika z art. 41i ust. 1 pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowiącym, iż do zadań Rady Powiatowej oraz Rady Gminnej należy w szczególności opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Obowiązek konsultacji przedmiotowej uchwały wynika również z postanowienia § 1 Regulaminu konsultacji z organizacjami pozarządowymi, stanowiącego załącznik do ww. uchwały Nr L/268/10 Rady Powiatu Jarocińskiego z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. We wskazanym wyżej § 1 postanowiono, iż *Z organizacjami pozarządowymi, podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz z radą działalności pożytku publicznego, w przypadku jej powołania, przeprowadza się konsultacje projektów aktów prawa miejscowego zwanych dalej „aktami prawnymi” w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji na zasadach określonych w niniejszym Regulaminie.*

Podnieść należy, iż skoro ustawodawca nakazał samorządom uregulować sposób konsultowania z określonymi podmiotami projektów aktów prawa miejscowego, to mimo nieprzewidzenia w ustawie konsekwencji prawnych pomijania (czy też ignorowania) przyjętych rozwiązań prawnych w tym zakresie, nie można uznać braku konsultacji za drobne, nie mające wpływu na ocenę prawną badanej uchwały uchybienie.

W świetle wskazanych wyżej uregulowań prawnych, w ocenie Kolegium Izby, nieprzeprowadzenie konsultacji projektu przedmiotowej uchwały z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, a także z Jarocińską Radą

Działalności Pożytku Publicznego stanowi istotne naruszenie prawa, które jest podstawą do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Stanowisko takie podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 5 lipca 2013 r. (IV SA/GI 1/13) – wskazując na dominujące orzecznictwo sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego, choć wypracowane na gruncie art. 19 ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym podjęcie aktu prawa miejscowego bez zasięgnięcia stanowiska związku zawodowego stanowi istotne naruszenia prawa uzasadniające uwzględnienie wniesionej skargi (uchwała SN z 17.06.1993 r., I PZP 2/93; uchwała NSA z 29.11.2010 r., I OPS 2/10). W świetle tych orzeczeń Sąd uznał, że przyjęcie przez organ jednostki samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego bez przeprowadzenia prawem przewidzianej konsultacji oznacza dopuszczenie się naruszenia prawa i to w stopniu uzasadniającym uwzględnienie wniesionej skargi.

Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 19 stycznia 2017 r. (III SA/Łd 805/16). Zdaniem Sądu niezależnie, czy w ramach takiej konsultacji wskazane organizacje i podmioty wyraziły swoją opinię, czy zgłoszone opinie mają charakter wiążący czy nie mają charakteru wiążącego, to powyższe uregulowanie – „konsultacje przeprowadzane z podmiotami, o których mowa w § 1 uchwały odbywają się w terminie nie krótszym niż 14 dni od daty ich rozpoczęcia” - ma moc warunku, bez którego czynność organu stanowiącego gminy jest nie tylko wadliwa, ale w sytuacji braku okoliczności uzasadniających niemożność zasięgnięcia opinii (braku takich organizacji lub podmiotów - co w sprawie nie miało miejsca) nie ma cech ważności. Sąd stwierdził więc, że kontrolowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem trybu konsultacji, a konkretnie terminu ich przeprowadzenia, co w konsekwencji doprowadziło do naruszenia procedury podjęcia kontrolowanej uchwały.

Mając na uwadze powyższe postanowiono jak w sentencji niniejszej uchwały.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska