

**UCHWAŁA NR XVIII/173/2016
RADY POWIATU OLEŚNICKIEGO
z dnia 22 lutego 2016 r.**

w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm.) Rada Powiatu Oleśnickiego uchwala, co następuje:

§1


Nie uwzględnia się wezwania z dnia 12 stycznia 2016 roku do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, złożonego przez Wojciecha Cieślińskiego i Kazimierza Gębusia - osoby prowadzące szkoły: „EUROCONSULTING” CENTRUM KSZTAŁCENIA DOROSŁYCH Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Oleśnicy oraz „EUROCONSULTING” Polsko-Niemieckie Centrum Edukacji Biznesu Szkołą Policealna dla Dorosłych w Oleśnicy, reprezentowanych przez radcę prawnego Wojciecha Piotra Golca, dotyczącego uchwały nr XV/150/2015 Rady Powiatu Oleśnickiego z dnia 30 listopada 2015 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

§2

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu Oleśnickiego.

§3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
Rady Powiatu Oleśnickiego

Alojzy Kulig

of August 03.08. 2016.

UZASADNIENIE
DO UCHWAŁY NR XVIII/173/2016
RADY POWIATU OLEŚNICKIEGO
z dnia 22 lutego 2016 r.

W dniu 30 listopada 2015 r. Rada Powiatu Oleśnickiego podjęła uchwałę nr XV/150/2015 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (dalej: „uchwała”).

Dnia 18 stycznia 2016 roku do Starostwa Powiatowego w Oleśnicy wpłynęło pismo radcy prawnego Wojciecha Piotra Golca, działającego na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Wojciecha Cieślińskiego i Kazimierza Gębusia – osoby prowadzące szkoły: „EUROCONSULTING” CENTRUM KSZTAŁCENIA DOROSŁYCH Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Oleśnicy oraz „EUROCONSULTING” Polsko-Niemieckie Centrum Edukacji Biznesu Szkoła Policealna dla Dorosłych w Oleśnicy (dalej: „Wzywający”), wzywające do usunięcia naruszeń prawa, zawartych w uchwale nr XV/150/2015 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania poprzez uchylenie wskazanych jednostek redakcyjnych uchwały.

Wezwanie zostało złożone na podstawie art. 87 ust 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Wnoszący w wezwaniu podniósł następujące zarzuty:

1) naruszenie art. 90 ust. 2a i 4 oraz naruszenie art. 90 ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty oraz art. 2 Konstytucji RP poprzez przyjęcie w § 2 ust.5 i w § 3 ust.7 uchwały sposobu ustalania i wypłacania dotacji oświatowej w oparciu o dane dotyczące poprzedniego roku budżetowego oraz dokonywania weryfikacji uprzednio wypłaconej dotacji

Zapis § 2 ust.5 kwestionowanej uchwały brzmi: „Dotacje obliczane w oparciu o część oświatową subwencji ogólnej, do czasu otrzymania metryczki subwencji oświatowej przez powiat na dany rok budżetowy, nie później jednak niż do 31 maja danego roku budżetowego, nalicza się i wypłaca na podstawie danych wynikających z metryczki za ubiegły rok budżetowy. Po otrzymaniu metryczki na aktualny rok budżetowy, wysokość dotacji podlega zweryfikowaniu z uwzględnieniem wielkości wynikających z tej metryczki i przeliczeniu poczynszy od transzy za styczeń tego samego roku budżetowego.”

Zapis § 3 ust. 7 uchwały brzmi : „Do czasu ustalenia wysokości dotacji na ucznia szkoły lub placówki na dany rok budżetowy, nie później jednak niż do 30 kwietnia danego roku budżetowego, dotacja jest ustalana w wysokości przysługującej w ostatnim miesiącu poprzedniego roku budżetowego. Po ustaleniu wysokości dotacji na dany rok budżetowy, wysokość dotacji podlega zweryfikowaniu i przeliczeniu poczynszy od transzy za styczeń tego samego roku budżetowego.”

Jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują na początku roku kalendarzowego, będącego rokiem budżetowym, informacjami o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, jaka ma być im przyznana z budżetu państwa, jako podmiotom dotującym szkoły i placówki niepubliczne w trybie art. 90 ustawy. Co prawda w grudniu każdego roku ukazuje się rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na następny rok budżetowy, ale stanowi ono jedynie algorytm naliczania środków w ramach tej subwencji. Do ustalenia stawek dotacji niezbędna jest znajomość kwoty finansowego standardu A oraz wskaźnika korygującego Di dla danej jednostki samorządu terytorialnego.

Informacje te zawiera metryczka subwencji oświatowej na dany rok budżetowy przekazywana samorządom z reguły pod koniec I kwartału roku budżetowego. Z powyższego wynika potrzeba obliczenia wysokości dotacji należnej takim szkołom lub placówkom w początkowym okresie każdego roku w oparciu o podstawę przyjętą do wyliczenia kwoty dotacji ustalonej w budżecie roku poprzedniego. Jest to jedyne kryterium dające jednostce samorządu terytorialnego możliwość wstępnego oszacowania kwoty dotacji, która może być dopiero ostatecznie wyliczona po informacji uzyskanej od Ministra Edukacji Narodowej, która jest opatrzona metryką obrazującą sposób wyliczenia dotacji i zawiera każdego roku inny wskaźnik korygujący będący podstawowym miernikiem niezbędnym do wyliczenia dotacji.

Sposób regulacji działania organu dotującego przyjęty w § 2 ust. 5 uchwały nie może zatem być uznany za naruszający przepisy ustawy, a w szczególności art. 90 ust. 2a i 4.

Wbrew zarzutom, zawartym w wezwaniu przepis § 2 ust. 5 uchwały nie kwestionuje wysokości dotacji. Uzależnia tylko jej realizację od uzyskania niezbędnych danych z Ministerstwa Finansów i przewiduje możliwość dokonania stosownej korekty po uzyskaniu tych danych (Tak też wyrok WSA we Wrocławiu - III SA/Wr 480/15).

Podobną sytuację mamy w przypadku braku na terenie powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, bo wówczas podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższy powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju. Ze względu na fakt, że coraz mniej powiatów prowadzi np. szkoły policealne poszczególnych rodzajów, ustalenie wydatków powiatu najbliższego wymaga zasięgnięcia informacji od kilkudziesięciu jednostek. Terminy otrzymania odpowiedzi i konieczność analizy przesłanych danych powodują, że często nie jest możliwe ustalenie wysokości takiej dotacji już na początku roku budżetowego.

2) naruszenie art. 90 ust. 3 i 4 ustawy o systemie oświaty poprzez uzależnienie w § 3 ust.5 uchwały zmiany stawki dotacji wyłącznie od zmiany wysokości wydatków budżetowych ustalonych w budżecie powiatu na danego ucznia z pominięciem zmiany liczby uczniów w danej szkole publicznej.

Zapis § 3 ust. 5 uchwały brzmi „*W przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących, ustalonych w budżecie na ucznia danego typu i rodzaju szkoły prowadzonej przez powiat, ulegają również zmianie stawki dotacji należnej podmiotom, którym dotację ustala się według tych wydatków.*”

Ustawa o systemie oświaty nie określa z jakiego dnia należy ustalać liczbę uczniów do wyliczenia kwoty w przeliczeniu na jednego ucznia. Uchwała musi zaś doprecyzować z jakiego dnia bierze się liczbę uczniów do takiego ustalenia. Dlatego też uznać należy, iż uchwała nie wyszła tu poza granice delegacji, a jedynie wskazała określony dzień dla ustalenia liczby uczniów, tym samym czyniąc ustawę możliwą do stosowania (por. wyroki WSA sygn. V SA/Wa 1957/12, IV SA/Wr 878/13). Ponadto, przyjmując powyższe rozwiązanie Rada Powiatu wzięła pod uwagę stanowisko sądu zawarte w wyroku o sygn. V SA/Wa 1523/12, w którym sąd podkreśla, że przy ustalaniu wydatków bieżących ponoszonych w przeliczeniu na jednego ucznia powinna być brana pod uwagę liczba uczniów przyjęta na etapie uchwalania budżetu.

3) naruszenie art. 90 ust. 2a, 3 i 4 ustawy o systemie oświaty poprzez przyjęcie w § 3 ust.6 uchwały, iż w wypadku zmiany wysokości wydatków bieżących powodujących zmianę wysokości dotacji, o której mowa w § 2 ust.5 uchwały zmieniona wysokość dotacji obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału danego roku budżetowego.

Zapis § 3 ust. 5 i 6 uchwały brzmi :

„5. *W przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących, ustalonych w budżecie na ucznia danego typu i rodzaju szkoły prowadzonej przez powiat, ulegają również zmianie stawki dotacji należnej podmiotom, którym dotację ustala się według tych wydatków.*

6. W przypadku zmiany wysokości stawki dotacji, o których mowa w ust. 5, obowiązuje ona od pierwszego dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału danego roku budżetowego.”

Z kolei art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, w **wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia**, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, z zastrzeżeniem ust. 3h oraz 3i. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju.”

Regulacja art. 90 ustawy o systemie oświaty oraz względy praktyczne przesądzają o tym, iż zmiana stawek dotacji nie może odbywać się w czasie rzeczywistym. Z licznego orzecznictwa wynika także, iż zmiana stawek dotacji nie może odbywać się z mocą wsteczną. Stąd też określenie terminu, od którego obowiązuje zmieniona stawka dotacji, w ocenie Rady Powiatu czyni ustawę możliwą do stosowania, uwzględniając zarówno interes Dotowanego jak też nakład pracy Dotującego, związany z wyliczaniem stawek dotacji. Tym samym przyjęte w § 3 ust. 6 uchwały rozwiązanie w ocenie organu nie narusza delegacji ustawowej.

4) naruszenie art. 90 ust. 2a, 3 i 4 ustawy o systemie oświaty poprzez wprowadzenie w § 6 ust.1, 2, 4 i 5 uchwały sposobu ustalania wysokości miesięcznej raty dotacji w zależności od ilości uczniów lub wychowanków wg stanu na dzień 5 danego miesiąca oraz poprzez uzależnienie wypłaty dotacji od składania informacji o rzeczywistej liczbie uczniów.

Zapisy § 6 ust. 1- 5 uchwały brzmią :

„1. Dotowany przekazuje do Starostwa Powiatowego w Oleśnicy w terminie do 10 każdego miesiąca „Informację miesięczną” o aktualnej liczbie uczniów lub wychowanków według stanu na dzień 5 danego miesiąca, której wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

2. W przypadku szkół, o których mowa w §3, dotowany przekazuje do Starostwa Powiatowego w Oleśnicy w terminie do 10 każdego miesiąca z zastrzeżeniem ust. 3, oprócz informacji, o której mowa w ust. 1 również „Informację miesięczną dodatkową” o liczbie uczniów, którzy nie uczestniczyli w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w poprzednim miesiącu. Wzór informacji stanowi załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

3. Informację, o której mowa w ust. 2 za grudzień dotowany przekazuje do końca tego miesiąca.

4. Dotację przekazuje się w miesięcznych ratach w wysokości równej iloczynowi liczby uczniów lub wychowanków w danym miesiącu wykazanej w „Informacji miesięcznej” i odpowiedniej stawki dotacji, z zastrzeżeniem ust. 5 i ust. 6, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, a w grudniu do 15 danego miesiąca, na rachunek wskazany przez dotowanego.

5. W przypadku szkół, o których mowa w §3, dotacja wyliczona zgodnie z zasadami określonymi w ust. 4 pomniejszona jest o dotację wypłaconą w poprzednim miesiącu na każdego ucznia, który nie uczestniczył w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych wykazanego w „Informacji miesięcznej dodatkowej”.

Zapisy § 6 ust 1,2, 4 i 5 uchwały mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego określonego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, pozostając konsekwencją uprawnienia organu powiatu do ustalenia trybu rozliczania dotacji. Dotacje przysługują na każdego ucznia, a więc w wysokości odpowiadającej rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji. W zależności bowiem od faktycznej liczby uczniów kształtuje się wysokość przekazywanej części dotacji, co wynika z art.

90 ust. 3c ustawy. Ustawodawca nie sprecyzował na który dzień miesiąca podmiot prowadzący szkołę niepubliczną ma podać ilość uczniów uczących się w tej szkole. Zatem to organ uzyskał uprawnienie do wskazania tej daty w drodze uchwały. Tym samym § 6 badanej uchwały realizuje wynikające z art. 90 ust. 4 uprawnienie do uregulowania tych kwestii i mieści się w ustawowo określonych granicach (Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp - II SA/Go 614/15)

Podnieść należy, iż intencją ustawodawcy było, aby organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego ustalił w drodze uchwały (stanowiącej akt prawa miejscowego) ogólne zasady związane z procesem przyznawania dotacji oświatowych oraz trybem weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznanych środków. Uchwała taka może zawierać m. in. przepisy regulujące treść wniosku o przyznanie, upoważnienie jednostek organizacyjnych działających w ramach właściwego urzędu do weryfikacji formalnej wniosków, czy też szczegółowy tryb prowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków. Uchwała organu stanowiącego, o której mowa w art. 90 ust. 4 cyt. ustawy, może wskazywać także na formę czynności konkretyzującej wysokość stawki dotacji przysługującej określonym placówkom oświatowym w danym roku kalendarzowym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 września 2014 r., sygn. akt II GSK 1147/13 wyraził następujące stanowisko:

"Ustawodawca przekazując prawodawcy podustawowemu (organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego) regulację określonej materii, pozostawił mu pewien margines swobody, aby ten mógł osiągnąć zamierzony cel jak najmniejszym kosztem dla adresatów tych przepisów. Przeniesienie przez ustawodawcę omawianych kompetencji na jednostkę samorządu terytorialnego nie jest przypadkowe. Ma ono służyć sprecyzowaniu i indywidualizacji trybu przyznawania i rozliczania dotacji w odniesieniu do potrzeb konkretnej społeczności, uwzględniając specyfikę lokalną, w granicach określonych przepisami ustawy (...). Zaznaczyć należy, że podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia w uchwale budżetowej miasta z uwzględnieniem oświatowej subwencji ogólnej i powinna odpowiadać faktycznej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji. Właściwa jednostka samorządu terytorialnego, z której budżetu wypłacane są dotacje ma prawo, a nawet obowiązek, bieżącego kontrolowania prawidłowości korzystania z dopłat przez uprawnione podmioty. Ustanowiony przez jednostkę samorządową system kontroli musi skutecznie realizować cel ustawy."

Zatem, aby jednostka samorządu terytorialnego, aby mogła realizować zadania oświatowe zgodnie z wymogami ustawowymi, musi mieć wiedzę odnośnie faktycznego stanu liczbowego uczniów. Źródłem tej wiedzy jest zaś informacja od podmiotu prowadzącego szkołę. Dodatkowo, informacja ta musi być skorygowana o liczbę uczniów, którzy nie spełnili wymogu odpowiedniej frekwencji, gdyż wskazana okoliczność również jest jedną z ustawowych przesłanek kształtujących wysokość otrzymywanej przez szkołę niepubliczną dotacji.

Zapis § 6 ust. 5 uchwały nie nakłada żadnego dodatkowego warunku otrzymania dotacji, ani nie uzależnia wysokości dotacji od przesłanek innych niż wskazane w art. 90 ust. 3 uchwały. Wskazuje jedynie, że wysokość dotacji zależy od przedstawionej przez prowadzącego szkołę niepubliczną liczby uczniów szkoły osiągających odpowiednią frekwencję na zajęciach, a warunki te odpowiadają regulacji art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty (por. wyrok WSA I SA/Ke 307/14).

5) naruszenie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty w związku z art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 67 i art. 60 ust. 1 ustawy o finansach publicznych poprzez wprowadzenie w § 6 ust.6 i § 11 ust.3 uchwały obowiązku zwrotu dotacji.

Zapis § 6 ust. 6 uchwały brzmi : „Dotacja za miesiąc grudzień dla szkół o których mowa w §3 jest przekazywana na liczbę uczniów podaną przez osobę prowadzącą szkołę w informacji miesięcznej. Dotacja pobrana w grudniu na uczniów niespełniających warunku minimum 50% frekwencji, jako pobrana w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.”

Zapis § 11 ust. 3 uchwały brzmi: „Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli zostaną stwierdzone nieprawidłowości związane z wykorzystaniem dotacji niezgodnie z

przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlega ona zwrotowi do budżetu powiatu na zasadach określonych przepisami ustawy o finansach publicznych.”

Zdaniem Rady Powiatu zapisy § i 6 ust. 6 i 11 ust. 3 uchwały nie stanowią naruszenia w/w przepisów ustawowych gdyż nie pomijają ustawy o finansach publicznych, a wręcz powołują się na te przepisy poprzez stwierdzenie „*podlega zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych*”.

Wskazanie w uchwale sytuacji skutkujących obowiązkiem zwrotu przekazanej dotacji w sposób korespondujący z przepisami ustawy o finansach publicznych, przy tym w sposób uwzględniający istotę dotacji, w tym określone ustawą o systemie oświaty jej przeznaczenie oraz sposób wykorzystania, nie może być kwalifikowane jako sankcja (wyrok NSA – II GSK 42/11).

6) naruszenie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz art. 105 ustawy o systemie informacji oświatowej poprzez wprowadzenie w § 6 ust.7 uchwały obowiązku zachowania zgodności danych dotyczących uczniów z danymi wykazywanymi w Systemie Informacji Oświatowej

Zapis § 6 ust. 7 uchwały brzmi : „*Dane w informacjach miesięcznych, o których mowa w ust. 1i 2, muszą być zgodne z danymi wykazanymi w księdze uczniów, słuchaczy, wychowanków lub innym dokumencie stanowiącym o liczbie dzieci, w dokumentacji przebiegu nauczania oraz z danymi wykazanymi w Systemie Informacji Oświatowej.*”

Powyższy zapis nie ogranicza liczby uprawnionych do otrzymania dotacji do liczby uczniów wykazanych w systemie informacji oświatowej, nie nakłada również dodatkowych obowiązków do składania odrębnych sprawozdań. Stanowi jedynie o spójności danych zawartych w różnych źródłach informacji. Wynika ponadto z wniosków pokontrolnych i zaleceń Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z 2014 r., gdzie wskazano konieczność weryfikacji informacji będących podstawą wypłaty dotacji zwłaszcza z systemem informacji oświatowej, w którym każda szkoła czy placówka ma obowiązek przekazywać dane, w tym dotyczące uczniów.

7) naruszenie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty poprzez wprowadzenie w § 7 ust.1 uchwały obowiązku wskazywania przez dotowanego w rocznym sprawozdaniu poszczególnych rodzajów wydatków według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do uchwały.

Zapis § 7 ust. 1 uchwały brzmi : „*Dotowany sporządza roczne rozliczenie wykorzystania dotacji obejmujące informację o wysokości otrzymanej dotacji oraz o wysokości kwot poniesionych przez Dotowanego na poszczególne rodzaje wydatków według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do niniejszej uchwały.*”

Ustawa o systemie oświaty w przepisie art. 90 ust. 4 upoważnia jednostkę samorządu terytorialnego do ustalenia trybu rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Te elementy określone uchwałą, w tym również treść Załącznika nr 4 "Rozliczenie wykorzystania dotacji podmiotowej otrzymanej w roku...", nie wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W tym względzie nie narusza prawa enumeratywne wskazanie w Załączniku nr 4 rodzajów wydatków finansowanych środkami z dotacji podmiotowej, które w swej treści odpowiada normie art. 90 ust. 3 d ustawy. Wydatkowanie dotacji jest ograniczone przez wskazanie celów, jakim ma ona służyć. Artykuł 90 ust. 3e stanowi natomiast, że organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom z budżetów tych jednostek. (Wyrok WSA – IV SA/Wr 878/13).

W tym celu ustawa upoważnia organy dotujące szkoły do ustalenia zakresu i trybu kontroli. Gdyby przyjąć, że dotacja ma wyłącznie podmiotowy charakter, a zakres kontroli powinien się ograniczać się do liczby uczniów uczęszczających do szkoły, to upoważnianie organów stanowiących jednostek

samorządu terytorialnego do ustalania trybu i zakresu kontroli wydatkowania dotacji, a także określanie w art. 90 ust. 3d u.s.o., na co może być przeznaczona dotacja, nie miałyby sensu. Należy powołać w tym miejscu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt II GSK/1860/11), gdzie Sąd stwierdził, iż nie może dojść do sytuacji, ... aby beneficjent miał otrzymywać dotację bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z jej celami. Należy uznać, że obowiązki nałożone uchwałą, ukierunkowane na rozliczenie i skontrolowanie prawidłowości wykorzystania dotacji są ustalone w zakresie niezbędnym dla realizacji celów ustawowych delegacji, nie stwarzając nieuzasadnionych obciążeń dla beneficjentów tych środków publicznych.

8) naruszenie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty poprzez wprowadzenie w § 7 ust.3 uchwały obowiązku umieszczania adnotacji oraz pieczęci przez organ prowadzący szkołę na dokumentach źródłowych dotyczących wydatków sfinansowanych z dotacji oświatowej.

Zapis § 7 ust. 3 uchwały brzmi: „3. *Na dokumentach źródłowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczych sfinansowanych ze środków dotacji z budżetu powiatu należy zamieścić opis: "Wydatek sfinansowany ze środków dotacji otrzymanej z budżetu Powiatu Oleśnickiego, w..... roku, w kwocie.....zł, dotyczący..... (nazwa dotowanej szkoły lub placówki)..." oraz pieczęć i podpis osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej szkołę lub placówkę.*

W ocenie Rady Powiatu dopuszczalne i zgodne z obowiązującym prawem jest, aby organ w ramach przyznanego prawa zgodnie z ustawową delegacją, określał w aktach prawa miejscowego inne warunki niezbędne do realizacji celu, jakim jest kontrola wydatkowania środków publicznych. Cel ten może być osiągnięty m.in. poprzez ustanowienie obowiązku składania opisywanych faktur co zostało potwierdzone przez NSA w Warszawie w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. (II GSK 1860/11). W wyroku tym Sąd stwierdził m.in. , iż na gruncie przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty nie sposób byłoby zakwestionować prawidłowości uwzględnienia w omawianej uchwale przepisu obligującego beneficjenta dotacji do dokonania odpowiedniej adnotacji na dokumentach finansowych na okoliczność sfinansowania określonych wydatków ze środków otrzymanej dotacji. Taka czynność w prosty, i mało uciążliwy dla beneficjenta sposób, umożliwia skuteczną kontrolę organu nad prawidłowością wydatkowanych kwot dotacji, a to zaś jest wyraźnie wyartykułowanym celem i zakresem delegacji wynikającym z art. 90 ust. 4 wspomnianej ustawy.

9) naruszenie art. 90 ust. 3e, 3f i 4 ustawy o systemie oświaty oraz §115 i 118 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” poprzez uregulowanie w § 8 ust.1 uchwały zakresu czynności kontrolnych objętych regulacją ustawową art. 90 ust. 3e i 3f ustawy o systemie oświaty.

Zapis § 8 ust. 1 uchwały brzmi:

„1. *Osoby upoważnione przez Starostę Oleśnickiego, zwane dalej "kontrolującymi", mogą dokonywać kontroli w szkołach niepublicznych lub placówkach niepublicznych, o których mowa w §2 i §3, zwanych dalej "kontrolowanymi", obejmującej:*

1) *sprawdzenie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanych w informacjach, o których mowa w § 6,*

2) *sprawdzenie zgodności wykorzystania dotacji z zasadami określonymi w art. 90 ust. 3d ustawy.*”

Zgodnie z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. W ocenie Rady Powiatu, zapisy § 8 ust. 1 nie stanowią naruszenia przytoczonych przez Wzywających zasad techniki prawodawczej. W piśmiennictwie bowiem podkreśla się, że zasady te są w istocie zbiorem dyrektyw skierowanych do prawodawców, określających przesłanki prawidłowego tworzenia aktów normatywnych i tylko posiłkowo mogą być

przydatne do oceny legalności aktu prawa miejscowego. Może to mieć miejsce zwłaszcza wtedy, kiedy zakres powtórzeń przepisów ustawy w tym definicji ustawowych, będzie rozległy albo kiedy postanowienia aktu prawa miejscowego będą powodowały zmianę postanowień ustawy (M. Stahl Zagadnienia proceduralne kontroli aktów prawa miejscowego. Zeszyty naukowe Sądownictwo administracyjne 2013 r. nr 3, str. 67). Dopuszczalność takiego kwestionowanego powtórzenia uzasadniona jest przejrzystością tekstu skupiającego wówczas całość regulacji uchwały dotyczących procesu dotowania szkół. Tym bardziej, że zakres tego powtórzenia nie jest znaczny.

10) naruszenie art. 90 ust. 3f i 4 ustawy o systemie oświaty oraz §115 i 118 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” poprzez uregulowanie w § 9 ust.5 uchwały uprawnień kontrolujących objętych regulacją ustawową art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty.

Zapis § 9 ust. 5 uchwały brzmi:

„5. Kontrolujący ma prawo do:

- 1) swobodnego poruszania się na terenie kontrolowanej szkoły lub placówki, w tym swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń związanych z przedmiotem kontroli;
- 2) wglądu do dokumentów i innych materiałów związanych z przedmiotem kontroli;
- 3) żądania sporządzania niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów;
- 4) występowania o udzielanie ustnych i pisemnych wyjaśnień w terminie przez niego wyznaczonym, w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli;
- 5) wstępu na zajęcia w celu sprawdzenia zgodności liczby obecnych na zajęciach z liczbą obecnych wykazanych w dokumentacji.”

Rada Powiatu podziela pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 3 czerwca 2014 r. (sygn. akt II GSK 503/13) i wskazuje, że ustalenie trybu kontroli należy do sfery upoważnienia zawartego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Dla oceny legalności regulacji uchwały kwestionowanych w ramach rozpatrywanego zarzutu, nie bez znaczenia jest, że to z woli ustawodawcy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały wyposażone w upoważnienie do stanowienia przepisów określających zasady kontroli. Gdyby prawo kontroli wykorzystania środków publicznych miało być realizowane wyłącznie poprzez prawo wglądu w dokumentację i prawo wstępu do szkół, ustawodawca nie zawarłby w ustawie stosownej delegacji. Wobec tego przepis art. 90 ust. 3f u.s.o. należy interpretować w ten sposób, że mocą przepisów ustawy, w ramach przyznanego uprawnienia do kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji, osoby prowadzące kontrolę mają prawo wstępu na teren szkoły oraz prawo do przeglądania dokumentacji szkolnej. Jest to zatem zespół zagwarantowanych ustawowo uprawnień podmiotów kontrolujących, którym musi towarzyszyć obowiązek znoszenia, akceptowania takich działań przez podmioty podlegające kontroli. Niemniej jednak w ramach przyznanego prawa, zgodnie z ustawową delegacją, dopuszczalne jest określanie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji celu w postaci kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych. Cel ten może być osiągnięty poprzez ustanowienie obowiązku umożliwienia podmiotom kontrolującym sporządzania kopii i odpisów, czy też polegać na obowiązku złożenia wyjaśnień, a takie regulacje zawarte w uchwale nie wykraczają poza delegację z art. 90 ust. 4 u.s.o. Tym samym określenie powyższych obowiązków w uchwale nie naruszało delegacji ustawowej zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o. (I SA/Sz 746/15 - Wyrok WSA w Szczecinie, II GSK 1828/14 - Wyrok NSA)

11) naruszenie art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty poprzez uregulowanie w § 10 ust.1-3, 7 i 8 uchwały treści protokołu kontroli oraz wprowadzenie obowiązku podpisania protokołu przez kontrolowanego oraz poprzez wprowadzenie w § 11 ust.1 i 2 uchwały instytucji zaleceń pokontrolnych

Zapisy § 10 ust. 1-3, 7 i 8 uchwały brzmią:

„1. Wynik przeprowadzonej kontroli kontrolujący przedstawia w protokole kontroli.

2. Protokół kontroli zawiera:

- 1) pełną nazwę i adres kontrolowanego, imię i nazwisko osoby prowadzącej szkołę oraz imię i nazwisko osoby lub osób upoważnionych do reprezentowania kontrolowanego;
- 2) datę rozpoczęcia i zakończenia kontroli;
- 3) imiona i nazwiska kontrolujących, ich stanowiska służbowe oraz nr i datę upoważnienia do kontroli;
- 4) określenie przedmiotu kontroli i okresu objętego kontrolą;
- 5) datę sporządzenia protokołu;
- 6) opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem zakresu i skutków tych nieprawidłowości;
- 7) opis załączników do protokołu;
- 8) wzmiankę o poinformowaniu kontrolowanego o prawie zgłaszania zastrzeżeń i składania wyjaśnień do protokołu;
- 9) podpisy kontrolujących i osoby lub osób upoważnionych do reprezentowania kontrolowanego, a także datę i miejsce podpisania protokołu;
- 10) parafy kontrolujących i osoby lub osób upoważnionych do reprezentowania kontrolowanego na każdej stronie protokołu.

3. Kontrolowany podpisuje protokół w terminie 14 dni od daty jego otrzymania lub niezwłocznie po uzupełnieniu lub zmianie protokołu, o których mowa w ust. 5.

7. Osoba prowadząca dotowaną jednostkę może odmówić podpisania protokołu, składając w terminie właściwym do jego podpisania wyjaśnienia na piśmie o przyczynach tej odmowy.

8. Odmowa podpisania protokołu nie stanowi podstawy do wstrzymania realizacji zaleceń pokontrolnych.”

Zapisy § 11 ust. 1 i 2 uchwały brzmią:

„1. W terminie 14 dni od dnia podpisania lub upływu terminów podpisania protokołu przez kontrolowanego, o których mowa w §10, kontrolujący sporządza wystąpienie pokontrolne kierowane do kontrolowanego, zawierające ocenę kontrolowanej działalności, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości, zalecenia pokontrolne.

2. Kontrolowany, do którego zostało skierowane wystąpienie pokontrolne jest zobowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, zawiadomić osobę podpisującą wystąpienie pokontrolne o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych oraz o działaniach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień lub nieprawidłowości.”

Odnosząc się do postawionych zarzutów ponownie należy przywołać treść art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Stanowi on, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji 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. Wynika zatem z niego jednoznacznie, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji.

Tryb w rozumieniu potocznym wg słownika języka polskiego oznacza – ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metodę postępowania, sposób, system, np. sprawa odbyła się w trybie przyspieszonym (por. E. Sobol red.: Nowy słownik języka polskiego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r., s. 1050). W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie kontroli winno być rozumiane jako działanie mające na celu sprawdzenie, zestawienie zastanego stanu faktycznego ze stanem wymaganym. Uprawnienie do określenia trybu kontroli to z kolei ustalenie zasad na jakich będzie się ona odbywać, sposobu postępowania, procedury przeprowadzania kontroli. Oznaczenie zakresu kontroli należy natomiast pojmować jako wskazanie jej granic, rozmiaru, wskazanie elementów

poddanych kontroli (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 913/12, LEX nr 1247560). Nie może budzić wątpliwości, że w odniesieniu do środków publicznych muszą obowiązywać szczególne zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty niewchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cele te, w odniesieniu do dotacji oświatowych, są realizowane poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli, zgodnie z ustawową delegacją zawartą w 90 ust. 4 u.s.o. (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1321/11, LEX nr 1145222). Wynika zatem z powyższego, że tryb oznacza jakiś system postępowania, może to być system kontroli wykorzystywania dotacji, czyli pełny zakres regulacji mających na celu sprawdzenie prawidłowości wykorzystywania dotacji. (Wyrok NSA – II GSK 1570/12).

W procesie tworzenia systemu kontroli dotacji oświatowych można wykorzystać instytucje z postępowań kontrolnych uregulowanych przepisami ustawowymi, dotyczącymi kontroli innej materii, np. kontroli podatkowej lub skarbowej. Warunkiem przyjęcia takich ustawowych rozwiązań jest przejście instytucji adekwatnych do przedmiotu kontroli, o jakim mowa w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Tytułem przykładu w orzecznictwie przywołuje się m. in. treść uregulowań ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.; dalej o.p.). Podkreślić należy, że przywołane rozwiązania ustawowe są typowymi działaniami, które funkcjonują w ramach procedury kontrolnej.

Powyższe zapisy odnoszą się do trybu przeprowadzania kontroli, czyli do ustalenia zasad na jakich będzie się ona odbywać, sposobu postępowania, procedury przeprowadzania kontroli oraz do oznaczenia zakresu kontroli, czyli wskazanie jej granic i rozmiaru. Skoro ustawodawca przyznaje organom odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego kompetencje w zakresie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz kontroli prawidłowości wykorzystania przyznanych dotacji, to organ jednostki samorządu terytorialnego musi być wyposażony w takie uprawnienia, które zapewnią mu skuteczne i odpowiadające celom ustawy wykonywanie kompetencji. Upoważniając organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji ustawodawca, pozostawił tym organom taki margines swobody regulacyjnej, który jest konieczny dla stworzenia przepisów gwarantujących prawidłowe udzielanie dotacji i skuteczną kontrolę, nieograniczającą przy tym w sposób niedozwolony praw beneficjentów dotacji. Uchwała nie wprowadza więc w tym zakresie żadnych nieuregulowanych w ustawie unormowań i nie przyznaje organowi wykonawczemu nowych, dodatkowych uprawnień, nieprzewidzianych w przepisach. Stwierdzić należy, że przepis ten nie rozszerza nadmiernie uprawnień podmiotów kontrolujących oraz nie nakłada na kontrolowanych obowiązków nieprzewidzianych w ustawie i sprzecznych z zasadami udzielania dotacji. Nałożenie obowiązku zawiadomienia o realizacji wniosków z kontroli umożliwia sprawdzenie czy stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte. Takie unormowanie mieści się w pojęciu trybu i zakresu kontroli i nie wykracza poza granice określone upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 90 ust. 4 ustawy oraz nie narusza zasad udzielania, rozliczania i kontroli dotacji, określonych w ustawie. (Wyrok WSA Wrocław – IV SA/Wr 878/13).

Ponadto Rada Powiatu podnosi, iż zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem na podmiocie kwestionującym legalność zaskarżonego aktu spoczywa obowiązek wykazania nie tylko indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Wzywający w trybie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym powinien więc wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienia (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., III RN 42/02, publ.: OSNP z 2004 r. Nr 7, poz. 114, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 września 2004 r., II SA/Bk 364/04, Lex nr 173736). Ponieważ do wniesienia skargi nie legitymuje jedynie stan zagrożenia naruszeniem, przeto w skardze należy wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu lub uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę

(wyrok NSA z dnia 4 lutego 2005 r., OSK 1563/04, LEX nr 171196, wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 1127/05, LEX nr 194894).

PRZEWODNICZĄCY
Rady Powiatu Oleśnickiego

Alojzy Kulig