

Uchwała Rady Powiatu Zabkowickiego

nr .. XLIII/242/2014

z dnia .. 26.06.2014r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę z dnia 11 czerwca 2014 r. wniesioną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego przez organ prowadzący Uzupełniające Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Zabkowicach Śląskich oraz Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Zabkowicach Śląskich o uprawnieniach szkół publicznych na terenie powiatu i korzystających z dotacji oświatowych.

Działając na podstawie art. 12 pkt. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 j.t. z późn. zm) oraz art 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 j.t. z późn. zm.)

uchwała się:

§ 1

Udzielić odpowiedzi na skargę z dnia 11 czerwca 2014 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wnosząc o oddalenie skargi w całości oraz o zasądzenia od skarżących kosztów procesu wg norm przypisanych.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

RADCA PRAWNY
mgr *Arthur Wojtysiak*



PRZEWODNICZĄCA RADY

Grażyna Orczyk

Uzasadnienie

Wniesiona skarga w zakresie stwierdzenia nieważności wskazanych w skardze postanowień uchwały Rady Powiatu Ząbkowickiego nr XXXIX/222/2014 nie jest zasadna.

Skarżący podnosi we wniesionej skardze naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art 90 ust. 4 wskazanej ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty polegającą na przekroczeniu kompetencji Rady Powiatu Ząbkowickiego w zakresie ustalania trybu udzielenia i rozliczania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji i zakres danych które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz w zakresie trybu wykorzystania dotacji określone w par. 4 ust. 2,3,4 i par. 6 ust. 5 Uchwały Rady Powiatu Ząbkowickiego Nr XXXIX/222/2014 z dnia 20 lutego 2014 r. Skarżący zarzuca również naruszenie prawa materialnego, a to art. 90 ust. 3c w zw. z art 90 ust. 4 w/w ustawy polegające na przekroczeniu kompetencji przez Radę Powiatu Ząbkowickiego zapisów wynikających z ustawy co do przekazywania dotacji oświatowych na rachunek bankowy szkoły w 12 częściach w terminie do 15 grudnia poprzez zapisy uchwały zawarte w par. 5 ust. 3 i par. 8 ust. 1 i 2 uchwały. Skarżący zarzuca także naruszenie prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art. 90 ust. 3 f ustawy polegające na braku wskazania miejsca przeprowadzenia kontroli poprzez przyjęcie par. 9 ust. 6 uchwały. Skarżący zarzuca również naruszenie prawa materialnego, a to art. 90 ust. 3d oraz 90 ust. 4 ustawy w zakresie ustalenia trybu udzielania i rozliczenia dotacji poprzez zobowiązanie beneficjenta do przedłożenia wydatków bieżących w sprawozdaniu półrocznym z wykorzystaniem dotacji, a także wyszczególnienia rodzajów tych wydatków wg treści par. 6 ust. 1 uchwały. Skarżący zarzucił także naruszenie prawa materialnego, a to art 90 ust.4 ustawy poprzez zobowiązanie beneficjenta do zapewnienia warunków do sprawnego przeprowadzenia kontroli oraz do przedstawienia na żądanie kontrolującego stosownej dokumentacji finansowej, dowodów wpłat czesnego, umów o nauczanie uczniów oraz dokumentacji przebiegu nauczania oraz sporządzenia kopii, odpisów i wyciągów z dokumentów zgodnie z postanowieniami par. 9 ust. 3, ust.5 pkt 1 i 2 uchwały.

Zgodnie z treścią obowiązującego na dzień podjęcia uchwały przepisu art 90 ust. 4 ustawy z dnia z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty stanowi, że 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. Nie ulega wątpliwości, iż przepis ustawy stanowiący upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z 25 maja 1998r., sygn. K 19/97, OTK ZU nr 4/1998r., poz. 48, s. 262). W ujęciu funkcjonalnym moc uchwały organów samorządu terytorialnego o charakterze prawa miejscowego została zrównana z rozporządzeniem wykonawczym (wyrok NSA z dnia 10 lipca 2001r., SA/Wr 2729/00). Organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zatem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia i nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Nie można również pominąć faktu, iż ustawodawca mając na uwadze fakt dysponowania i rozliczania środków publicznych, nie wprowadził szczególnych ograniczeń w tym zakresie dla organów stanowiących.

Analizując tak określoną normę kompetencyjną wskazać należy, że w zakresie kompetencji Rada Powiatu uprawniona jest do:

- uregulowania trybu udzielania dotacji podmiotowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla szkół i placówek których dotowanie należy do ich obowiązków,
- ustalenia trybu rozliczania udzielonych dotacji,
- ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez szkołę.

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. Wynika z nich, że regulacja prawa miejscowego ma uwzględnić w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i rozliczenie jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Wskazać również należy, że przyznanie dotacji dla szkół niepublicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki ma charakter podmiotowy, albowiem pozostaje w ścisłym związku z liczbą uczniów, którzy mają uczęszczać do szkoły. Z kolei wydatkowanie już udzielonej dotacji jest ograniczone poprzez wskazanie celów, którym ma ona służyć. Wskazuje na to treść art. 90 ust. 3d u.s.o., zgodnie z którym dotacje mają być przeznaczane na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, a przy tym mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki ściśle w przepisie określonych. Jednocześnie w art. 90 ust. 3e u.s.o. zagwarantowano organom jednostek samorządu terytorialnego możliwość kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji. Należy przez to rozumieć, że organy są uprawnione do badania tego, czy beneficjenci dotacji wykorzystują otrzymane środki w sposób prawidłowy, tj. zgodnie z celami określonymi w art. 90 ust. 3d u.s.o. To właśnie rozwinięciem tej regulacji jest zawarcie ustawowej delegacji (art. 90 ust. 4 u.s.o.) dla organów stanowiących jednostek samorządu

terytorialnego do szczegółowego określenia procedury kontroli oraz zakresu, elementów poddanych kontroli, przy zastosowaniu kryterium prawidłowości wykorzystania środków, a więc zgodności z celami, którymi udzielone dotacje mają służyć. Przy określaniu zasad udzielania i rozliczania dotacji oraz kontroli prawidłowości ich wykorzystania organ może uwzględniać 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. 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.

Powołując się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 marca 2012 r., I SA/Gd 1321/11 podkreślenia wymaga, że „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. 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 przedszkola oraz prawo do przeglądania dokumentacji przedszkolnej. 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 składania comiesięcznego rozliczenia z wykorzystania środków pieniężnych, obowiązku odpowiedniego opisywania faktur, a także obowiązku sporządzania, w zakresie niezbędnym do kontroli, odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również udzielania pisemnych odpowiedzi lub wyjaśnień.” Powyższe dotyczy również możliwości nałożenia na organ prowadzący szkołę obowiązku prowadzenia rachunku bankowego dla każdego typu szkoły. Należy w tym miejscu zaznaczyć idąc za wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2011 r. II SA/Bk 472/11, że „(...)zobowiązanie beneficjenta do dostarczenia informacji o sposobie wydatkowania przyznanych środków publicznych mieści się w granicach określenia "zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji", bowiem daje możliwość porównania, czy poniesienie konkretnego wydatku pozostaje w zgodzie z realizacją celów o jakich mowa w art. 90 ust. 3d u.s.o.” Wprowadzenie obowiązku w zakresie prowadzenia rachunku bankowego dla danego typu szkoły ma służyć realizacji zasady przejrzystości i z pewnością pozostaje w zgodzie z

kompetencją ustawową Rady. Ponadto z mocy delegacji ustawowej organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały umocowane do określania szczegółowych warunków co do sposobu (trybu) prowadzenia kontroli oraz oznaczenia granic (zakresu) kontroli. To z tego przepisu należy zatem wywodzić umocowanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nałożenia obowiązków m.in. w zakresie umożliwienie zapoznania się z określoną dokumentacją oraz sporządzaniem jej kopii czy też obowiązku udzielenia wyjaśnień. Dla oceny legalności kwestionowanych zapisów zaskarżonej Uchwały nie bez znaczenia jest również to, że to z woli ustawodawcy organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały wyposażone w prerogatywę do stanowienia przepisów określających zasady kontroli. Gdyby bowiem 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. Zatem 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 zapisy zawarte w Uchwale nie wykraczają poza delegację z art. 90 ust. 4 u.s.o. Należy także nadmienić, że prawo kontroli wykorzystania udzielonej dotacji pozostaje w ścisłym związku z wyrażoną w ustawie o finansach publicznych zasadą jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że w odniesieniu do środków publicznych muszą obowiązywać szczególne zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty nie wchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cele te, w odniesieniu do dotacji oświatowych, są realizowane właśnie poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli, zgodnie z ustawową delegacją zawartą w 90 ust. 4 u.s.o.

Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 sierpnia 2011 r. (III SA/Gl 4/11) wskazano, że „zawarte w przepisie art. 90 ust. 4 u.s.o. pojęcie "rozliczanie dotacji" rozumieć należy jako czynności z zakresu księgowości i rachunkowości i to o charakterze materialno - technicznym. Zaś "tryb udzielania i rozliczania" oznaczać winien zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczania dotacji, a także zwrotu

niewykorzystanej dotacji jednostce samorządu, która jej udzieliła. Innymi słowy, ciężar tego zagadnienia położony jest na obieg informacji o podstawowym kryterium udzielenia dotacji, jakim jest liczba uczniów danej jednostki.(...)” Ponadto wysokość dotacji powinna odpowiadać faktycznej, rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji. Dotacja nie będzie odpowiadać faktycznej liczbie uczniów, gdy będzie ona obejmować osoby, która wprawdzie są do szkoły zapisane, lecz do niej nie uczęszczają (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 marca 2011 r. I SA/Bd 1002/10. Nie ulega zatem wątpliwości, iż postanowienie par. 6 ust. 5 zaskarżonej uchwały pozostaje w ramach przyznanej Radzie kompetencji ustawowej.

Biorąc powyższe pod uwagę nie można zgodzić się ze stanowiskiem skarżących jakoby w zaskarżonej uchwale doszło do naruszenia prawa, a w szczególności poprzez naruszenie prawa materialnego i błędną wykładnię art 90 ust. 4 wskazanej wyżej ustawy o systemie oświaty polegającą na przekroczeniu kompetencji Rady Powiatu Ząbkowickiego w zakresie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji i zakres danych które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz w zakresie trybu wykorzystania dotacji określone w par. 4 ust. 2,3,4 i par. 6 ust. 5 Uchwały Rady Powiatu Ząbkowickiego Nr XXXIX/222/2014, naruszenie prawa materialnego, a to art 90 ust. 3c i art 90 ust. 4 w/w ustawy polegający na przekroczeniu kompetencji przez Radę Powiatu Ząbkowickiego zapisów wynikających z ustawy co do przekazywania dotacji oświatowych na rachunek bankowy szkoły w 12 częściach w terminie do 15 grudnia poprzez zapisy uchwały zawarte w par. 5 ust. 3 i par. 8 ust. 1 i 2 uchwały, naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię art 90 ust. 3 f ustawy polegającą na braku wskazania miejsca przeprowadzenia kontroli poprzez przyjęcie par. 9 ust. 6 uchwały, naruszenia prawa materialnego, a to art. 90 ust. 3d oraz 90 ust. 4 ustawy w zakresie ustalenia trybu udzielania i rozliczenia dotacji poprzez zobowiązanie beneficjenta do przedłożenia wydatków bieżących w sprawozdaniu półrocznym z wykorzystaniem dotacji, a także wyszczególnienia rodzajów tych wydatków wg treści par. 6 ust. 1 uchwały, naruszenia prawa materialnego, a to art 90 ust.4 ustawy poprzez zobowiązanie beneficjenta do zapewnienia warunków do sprawnego przeprowadzenia kontroli oraz do przedstawienia na żądanie kontrolującego stosownej dokumentacji finansowej, dowodów wpłat czesnego, umów o nauczanie uczniów oraz dokumentacji przebiegu nauczania oraz sporządzenia kopii, odpisów i wyciągów z dokumentów zgodnie z postanowieniami par. 9 ust. 3, ust.5 pkt 1 i 2 uchwały.

Wnosimy zatem jak na wstępie.

RADCA PRAWNY

mgr Artur Wojtysiak