

UCHWAŁA Nr XXIX/175/2017 RADY POWIATU W SIEDLCACH

z dnia 23 czerwca 2017 roku

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 roku, poz. 814 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 1 i § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 roku poz. 718 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

- § 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę z dnia 1 czerwca 2017 roku Pana J. M. reprezentowanego przez pełnomocnika: radcę prawnego Leszka Chmielewskiego Kancelaria Radcy Prawnego Leszek Chmielewski, ul. Wincentego Rzymowskiego 31, 02-697 Warszawa, dotyczącą Uchwały Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 29 kwietnia 2016 roku *w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie powiatu siedleckiego przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania* nie uwzględniając jej zarzutów wraz z odpowiedzią na skargę.
- § 2. Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1 zawiera załącznik do niniejszej uchwały.
- § 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Powiatu, w tym upoważnia się Go do podpisania odpowiedzi na skargę.
- § 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY

/-/ Zygmunt Wielogórski

Załącznik
do Uchwały nr XXIX/175/2017
Rady Powiatu w Siedlcach
z dnia 23 czerwca 2017 r.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżący:

██████████
prowadzący Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy
w Gostchorzy,

██████████
reprezentowany przez pełnomocnika
r.pr. Leszka Chmielewskiego
Kancelaria Radcy Prawnego
Leszek Chmielewski
ul. Wincentego Rzymowskiego 31
02-697 Warszawa

Organ administracji:

Rada Powiatu w Siedlcach

Adres:
Starostwo Powiatowe w Siedlcach
ul. J. Piłsudskiego 40
08-110 Siedlce

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) Rada Powiatu w Siedlcach wraz z przekazaniem skargi na Uchwałę Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 29 kwietnia 2016 roku *w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie powiatu siedleckiego przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania* (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 roku, poz. 5714 z dnia 30 czerwca 2016 r.) składa niniejszą odpowiedź na skargę i wnosi o:

1. jej oddalenie w całości,

2. zasądzenie kosztów postępowania w przypadku reprezentowania Rady Powiatu przez profesjonalnego pełnomocnika.

Uzasadnienie

Uchwałą NR XXVII/168/2017 z dnia 28 kwietnia 2017 roku w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa Rada Powiatu uznała za bezzasadne wezwanie radcy prawnego Leszka Chmielewskiego z dnia 4 kwietnia 2017 roku, działającego w imieniu Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Gostchorzy do usunięcia naruszenia prawa Uchwałą Rady Powiatu w Siedlcach z dnia 29 kwietnia 2016 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie powiatu siedleckiego przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 roku, poz. 5714 z dnia 30 czerwca 2016 r.) i w dalszym ciągu podtrzymuje dotychczasowe stanowisko i argumentację przytoczona na jego poparcie.

Podstawę prawną zaskarżonej uchwały stanowi art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (ówczesny Dz.U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.) w brzmieniu: *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.*

Ustosunkowując się do zarzutów pełnomocnika ██████████, osoby prowadzącej Młodzieżowy Ośrodek Wychowawczy w Gostchorzy należy stwierdzić, iż:

Niezasadnym jest zarzut naruszenia przez § 6 ust. 7 przedmiotowej uchwały prawa materialnego, tj. art. 90 ust. 3f w związku z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty (pkt 1 skargi).

Kwestionowany przepis uchwały stanowi, iż:

7. Dowody księgowe ujęte w rozliczeniu przekazanej dotacji muszą zawierać sporządzony w sposób trwały opis:

1) przeznaczenie wydatku,

2) data zapłaty,

3) w jakiej wysokości zostały dofinansowane z dotacji powiatu siedleckiego.

Zapis ma znaczenie dla prawidłowej realizacji obowiązku kontroli pobrania i wydatkowania dotacji udzielonej szkole, placówce niepublicznej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a przede wszystkim dla jednoznacznego określenia: czy i w jakim stopniu wydatek poniesiony przez szkołę niepubliczną został zrealizowany ze środków z dotacji.

Zgodnie z art. 90, ust. 3d ustawy o systemie oświaty dotacje są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej.

W świetle powyższego nie wszystkie wydatki szkoły lub placówki niepublicznej są ponoszone ze środków dotacji, natomiast kontrolując prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji organ dotujący bierze pod uwagę dowody dotyczące wydatków ze środków pochodzących z udzielonej przez ten organ dotacji.

Odpowiednie opisanie dowodów ma na celu przede wszystkim oznaczenie wydatku sfinansowanego z dotacji oraz celowość jego przeznaczenia, a także usprawnienie i uproszczenie kontroli prawidłowości wykorzystania przez szkoły i placówki niepubliczne środków z dotacji oświatowych, co leży w interesie zarówno kontrolującego jak i kontrolowanego. Szkoły niepubliczne mogą otrzymywać dotacje także z innych źródeł niż Powiat Siedlecki, w związku z czym wprowadzenie odpowiedniego opisu dokumentów księgowych umożliwi stwierdzenie, z której dotacji dany wydatek został sfinansowany. Obowiązek rozliczania się ze środków z dotacji wynika nie tylko z ustawy o systemie oświaty, ale również z ustawy z dnia 27 sierpnia 2010 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).

Stanowisko to jednoznacznie podziela orzecznictwo, m.in. w wyroku WSA w Warszawie z 12 października 2012 r. V SA/Wa 1236/12), czy orzeczeniu NSA z 17 listopada 2016 r. (II GSK 1023/15) w którym stwierdza się, iż:

[...] organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonując delegację ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty zobowiązany jest stworzyć system kontroli, który będzie pozwalał na pełną weryfikację wykorzystywania przez beneficjentów dotacji. Musi być to system skuteczny realizujący cel wskazany w przywołanej delegacji.

Przepis art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty określa wyłącznie ustawowe uprawnienia podmiotów kontrolujących.

W ramach delegacji ustawowej dopuszczalne jest natomiast określenie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych.

Rada Powiatu w Siedlcach uznaje również za niezasadny zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego z art. 90 ust. 4 uso w konstrukcji tabeli nr 3 w Załączniku nr 3 do uchwały: „Wykaz dokumentów, na podstawie których sporządzono rozliczenie w miesiącu

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych utrwalili się poglądy, w myśl którego, ustawodawca pozostawia pewien margines swobody prawodawcy podstawowemu, aby mógł on zrealizować uchwalanymi przepisami cel wskazany w delegacji ustawowej. Zgodnie z wyrokiem NSA z 17 listopada 2016 r. II GSK 1023/15:

Dopuszczalne jest także określanie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji celu w postaci kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych. Cel ten może być osiągnięty poprzez m.in. ustanowienie obowiązku składania comiesięcznego rozliczenia z wykorzystania środków pieniężnych, obowiązku odpowiedniego opisywania faktur, a także obowiązku sporządzania, w zakresie niezbędnym do kontroli, zestawień wydatków bieżących w sprawozdaniu półrocznym i rocznym z wyszczególnieniem konkretnych wydatków. Takie regulacje [...] nie wykraczają poza delegację z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

(por. też: II GSK 1746/14, wyrok NSA z 25 września 2015 r.; II GSK 1860/11, wyrok NSA z 13 grudnia 2012 r.; II GSK 1570/12, wyrok NSA z 9 stycznia 2014 r.)

W świetle przytoczonego orzecznictwa nie występuje przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Analogicznej ocenie Rady Powiatu jak powyższe podlega zarzut niezgodności z prawem materialnym zapisu z § 7 ust. 8 uchwały w brzmieniu „...oraz do dokonywania z niej odpisów i kserokopii. Kserokopie służące jako załączniki do protokołu powinny być poświadczone za zgodność z oryginałem przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty”. (pkt 3 skargi).

Pełne brzmienie przepisu uchwały jest następujące:

8. Kontrolujący mają prawo wstępu do obiektów i pomieszczeń szkoły, placówki, wglądu do dokumentacji organizacyjnej, finansowej, przebiegu nauczania oraz do dokonywania z niej odpisów i kserokopii.

Kserokopie służące jako załączniki do protokołu powinny być poświadczone za zgodność z oryginałem przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty.

Przepis nie nakłada na kontrolowanego obowiązku wykonywania kserokopii i odpisów, lecz uprawnia do tego kontrolujących. W celu umożliwienia wykonania kopii lub odpisu konieczne jest jedynie udostępnienie dokumentu przez kontrolowanego, co jest oczywiste w przypadku kontroli. Stwierdzenie, iż: *kserokopie, służące jako załączniki do protokołu, powinny być poświadczone za zgodność z oryginałem przez osoby reprezentujące kontrolowane podmioty* nie ma charakteru bezwzględnego nakazu, a raczej jest to zapis istotny dla kontrolowanego, ponieważ potwierdzając za zgodność z oryginałem kopie dokumentów, które będą dołączone do protokołu kontroli zyskuje pewność źródła ich pochodzenia i zgodności z dokumentem oryginalnym, znajdującym się w dokumentacji placówki za którą odpowiada.

Utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych, m.in. wyrok NSA z 25 września 2015 r. II GSK 1746/14 (por. też wyrok NSA z 17 listopada 2016 r. II GSK 1023/15) potwierdza, iż takie podejście do kwestii kontroli wykorzystania dotacji jest słuszne :

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, przepis art. 90 ust. 3f u.o.s.o. należy interpretować w ten sposób, że 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.o.s.o.

Również NSA w wyroku z 17 listopada 2016 r. (II GSK 1023/15) wskazuje, iż:

[...] Nie jest także nadmiernym uprawnieniem kontrolujących przyznanie im możliwości żądania sporządzania niezbędnych do kontroli odpisów i wyciągów z dokumentacji, zestawień i obliczeń opartych na dokumentach. Dopuszczalne jest także określanie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji celu w postaci kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych. [...] Takie regulacje [...] nie wykraczają poza delegację z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W zakresie zarzutów stawianych w stosunku do zapisu o „rzeczywistej liczbie wychowanków, uczniów” w § 6 ust. 3 uchwały, w jakim nie uwzględnia on sytuacji, gdy za wychowanka uznaje się również osobę, która została skierowana do ośrodka, a jeszcze nie została w nim zakwaterowana oraz w zakresie zarzutu w stosunku do załącznika nr 4 do uchwały dotyczącego zapisu o „rzeczywistej liczbie wychowanków, uczniów” (pkt. 4 i 5 skargi) Rada Powiatu wskazuje co następuje:

Brzmienie przepisu uchwały z dnia 29 kwietnia 2016 r. jest następujące:

3. Wraz z rozliczeniem, o którym mowa w ust. 1 osoba prowadząca szkołę, placówkę składa informację o rzeczywistej liczbie uczniów, wychowanków na każdy dzień poprzedniego miesiąca, według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do uchwały.

Należy zwrócić uwagę, iż § 15 rozporządzenia MEN z dnia 2 listopada 2015 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. poz. 1872) wszedł w życie 1 stycznia 2017 r. Powyższy przepis stanowi, iż: *Nieletni, wobec którego sąd rodzinny orzekł o umieszczeniu w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, staje się wychowankiem młodzieżowego ośrodka wychowawczego z dniem otrzymania przez dyrektora ośrodka, za pośrednictwem poczty, skierowania nieletniego do ośrodka, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 81 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. z 2014 r. poz. 382 oraz z 2015 r. poz. 1418 i 1707).*

Przywołana zmiana ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1927 z późn. zm.) została wprowadzona ustawą z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1010).

Zatem zarzut sprowadza się do nie antycypowania przez Radę przyszłych przepisów w momencie uchwalania skarżonej uchwały. Wskazać należy, iż sam fakt nieuwzględniania w uchwale i załącznikach do uchwały wychowanków skierowanych, niedoprowadzonych nie stanowi przeszkody do złożenia osobnej informacji o przypadkach wpisania do księgi wychowanków nieletniego z dniem otrzymania przez dyrektora ośrodka, za pośrednictwem poczty, skierowania oraz o terminie wykreślenia nieletniego w związku z niedoprowadzeniem do placówki. Należy zauważyć, że mimo braku odrębnych przepisów w uchwale, organ dotujący nie kwestionuje posiadania statusu wychowanka przez nieletniego, o którym mowa w § 15 ww. rozporządzenia (po 1 stycznia 2017 roku), co potwierdza przekazywanie dotacji również na

wychowanków „skierowanych, niedoprowadzonych” na podstawie informacji przekazywanych przez szkoły, placówki w terminach przewidzianych dla składania wniosków o dotację. Niezwłoczne uregulowanie powyższej kwestii byłoby niezbędne, gdyby w realizacji prawa placówki do uzyskania dotacji w związku z wykazywaniem nieletnich skierowanych, a niedoprowadzonych pojawiały się jakieś problemy. Wskazać dodatkowo należy, iż w związku ze zgłoszonymi wątpliwościami organ dotujący pismem SP.4331.3.2017 z dnia 19 kwietnia br. zaproponował dotowanym placówkom sporządzanie i przekazywanie dodatkowej informacji o liczbie nieletnich skierowanych, niedoprowadzonych, na których określa się dotację.

W związku ze zmianą wprowadzoną od dnia 1 stycznia 2017 r. powyższe zostanie uwzględnione podczas prac nad zmianami uchwały w *sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie powiatu siedleckiego przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.*

Odnosząc się do zarzutu z pkt. 6 skargi tj. braku w skarżonej uchwale postanowień, które pozwalają zapewnić czynny udział kontrolowanego w postępowaniu kontrolnym, Rada Powiatu w Siedlcach stwierdza, iż ustalając tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, zgodnie z delegacją ustawową, nie pozbawiła kontrolowanego przymiotów strony postępowania, tj. możliwości wnoszenia zastrzeżeń lub wyjaśnień do protokołu kontroli ani podejmowania innych działań dopuszczanych prawem. Gdyby w uchwale pojawiły się zapisy zabraniające kontrolowanemu aktywnego uczestniczenia w procesie kontroli, do chwili podpisania lub odmowy podpisania protokołu kontroli, wówczas niewątpliwie takie przepisy nie mogłyby pozostać w obrocie prawnym. Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z dobrą praktyką stosowaną przez kontrolujących dyrektor kontrolowanej placówki jest zawsze informowany o przysługującym mu prawie zgłoszenia pisemnych zastrzeżeń i wyjaśnień do treści protokołu w ciągu 7 dni od daty jego podpisania. Takie pouczenie jest zawarte w protokole przekazywanym kontrolowanemu do zapoznania się przed jego podpisaniem.

W świetle powyższego, uznając zarzuty stawiane w skardze za niezasadne, Rada Powiatu w Siedlcach wnosi o jej oddalenie.

PRZEWODNICZĄCY RADY

/-/ Zygmunt Wielogórski