

UCHWAŁA NR
PREZYDENTA MIASTA LUBLIN

z dnia 17 października 2013 r.

w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół, placówek oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594) **Rada Miasta Lublin uchwala, co następuje:**

§ 1. Uznaje się za bezzasadne wezwanie do usunięcia naruszenia prawa uchwałą nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół, placówek oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego nr 153, poz. 2698) zmienionej uchwałą nr 682/XXVII/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 17 stycznia 2013 roku (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego, poz. 1722), złożone pismem z dnia 21 sierpnia 2013 r. przez COSINUS Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

§ 2. Uzasadnienie stanowiska Rady Miasta Lublin stanowi integralną część uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lublin.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Lublin

Piotr Kowalczyk

Uzasadnienie

Dnia 4 listopada 2010 roku Rada Miasta Lublin podjęła uchwałę nr 1231/XLVI/2010 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół, placówek oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego. Uchwała została opublikowana w "Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego" Nr 153, pod pozycją 2698 i od dnia 13 stycznia 2011 roku jest obowiązującym aktem prawa miejscowego.

Uchwała została podjęta w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 80 ust. 4 oraz art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 256, późn. zm.), zgodnie z którymi:

art. 80 ust. 4 "Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji."

art. 90 ust. 4 "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."

W związku ze zmianami w ustawie o systemie oświaty, wprowadzonymi od dnia 1 stycznia 2013 roku Rada Miasta Lublin podjęła w dniu 17 stycznia 2013 r. uchwałę nr 682/XXVII/2013 w sprawie zmiany uchwały nr 231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 4 listopada 2010 r. . Uchwała ta została opublikowana w "Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego" pod pozycją 1772 i jest obowiązującym aktem prawa miejscowego od dnia 19 kwietnia 2013 roku.

Pismem z dnia 21 sierpnia 2013 roku (doręczonym w dniu 27 sierpnia 2013 roku) COSINUS Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie wezwała do usunięcia naruszenia prawa wskazanych w tym wezwaniu przepisów uchwały nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół, placówek oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2010 Nr 153 poz. 2698) zmienionej uchwałą Nr 682/XXVII/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zmiany uchwały nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół, placówek oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2013, poz. 1722).

Odnosząc się do przedmiotowego wezwania należy w pierwszej kolejności podnieść, iż ze skargą w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: "usg")¹⁾ może skutecznie wystąpić podmiot, który wykaze, że jego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone kwestionowaną przez niego uchwałą. Interes prawny powinien być konkretny, realny, a także bezpośrednio dotyczyć sfery prawnej określonego podmiotu. Skarga złożona na podstawie art. 101 usg nie daje zatem podstawy do korzystania przez każdego z prawa do wniesienia skargi w interesie publicznym (wyrok SN z 7.03.2003 r., III RN 42/02, ONSP 2004/7/114). Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną wnoszącego skargę i zaistnieć w dacie wnoszenia skargi, a nie w przyszłości (wyrok WSA w Białymstoku z 04.05.2006 r., II SA/Bk 763/05, Wspólnota 2006/27/46). Nie może też polegać na tym, że w przyszłości uchwała mogłaby wywołać skutki bliżej nieokreślone, czyli stwarzać zagrożenie wystąpienia naruszenia w przyszłości czy sprzeczności z prawem zaskarżonej uchwały (wyrok NSA w Warszawie z 22.07.2008 r., I OSK 277/08, Lex nr 490092). Skutecznemu zaskarżeniu może więc podlegać uchwała niezgodna z prawem i jednocześnie godząca w interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę (jako indywidualnego podmiotu albo członka określonej wspólnoty samorządowej), wywołująca dla niego negatywne konsekwencje polegające na pozbawieniu, ograniczeniu bądź też uniemożliwieniu realizacji jego interesu prawnego lub uprawnienia²⁾.

Podkreślić następnie należy, iż zgodnie z art. 101 ust. 1 usg **interes prawny, który mógłby być naruszony przez postanowienia ww. uchwał, mają ewentualnie dotowane z budżetu miasta Lublin szkoły lub placówki oświatowe, a nie organy je prowadzące**, z wyjątkiem osób prowadzących placówki, o których

mowa w art. 14 ust. 7 ustawy o systemie oświaty (dalej "uso"³), tj. np. punkty przedszkolne. Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, dotacje przysługują szkołom, zatem interes prawny, o którym mowa w art. 101 ust. 1 posiada szkoła, i to ona jest uprawniona do otrzymania dotacji, ona korzysta też z dotacji. Zatem "COSINUS" Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – organ prowadzący m.in. szkoły w Lublinie, składający skargę kasacyjną, nie jest uprawniony do otrzymania dotacji, jak i też do jej wykorzystania. To, że jest organem założycielskim, i że posiada kompetencje nadzorcze nad szkołami, nie oznacza pozbawienia szkół zdolności do podejmowania czynności o charakterze cywilnoprawnym, jak i nawiązywania stosunków publicznoprawnych. Nie uniemożliwia szkołom bycia podmiotami uprawnionymi do otrzymania dotacji. Tym samym organ prowadzący nie posiada legitymacji procesowej do zaskarżenia przedmiotowej uchwały⁴.

Pomimo ww. nieprawidłowości Rada Miasta Lublin, ze względu na ekonomikę postępowania, postanowiła odnieść się do każdego punktu treści wezwania – jak poniżej:

1) § 3 ust. 4 i § 6 ust. 4:

Kwestionowane przepisy uchwały odnoszą się do **trybu udzielania i trybu rozliczania dotacji**. Jednym z elementów ustalenia powyższych trybów stanowi sporządzenie wzorów dokumentów, w oparciu o które uprawnione podmioty ubiegają się o udzielenie dotacji (wnioski o dotację), a także aplikują o przekazywanie 12 części udzielonej dotacji (informacja o faktycznej liczbie uczniów). Wytworzenie wspomnianych wzorów dokumentów wymaga skorzystania z danych, które są dostępne w innym organie jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący, nie posiadając z urzędu danych w tym zakresie i wykonując swoją prawną możliwość zobowiązania organu wykonawczego do dokonywania określonych czynności, polecił mu przygotowanie wzorów dokumentów, pozostawiając sobie nadzór nad efektami tego polecenia. W żaden sposób nie stanowi to o nałożeniu na podmioty zewnętrzne nowych obowiązków, gdyż z tą sytuacją podmioty miałyby do czynienia, gdyby zarządzenie Prezydenta Miasta Lublin powstało w oderwaniu od postanowień uchwały, tj. nie byłoby ich wykonaniem, a niezależnym stworzeniem innej sytuacji prawnej. Zatem zarządzenie Prezydenta Miasta Lublin ma w tym przypadku charakter techniczny, a nie konstytutywny wobec adresatów uchwały. Bezpośrednie sporządzanie wzorów dokumentów przez Radę Miasta Lublin nie miało swojego uzasadnienia prakseologicznego. Nie negując co do zasady prawa do zaskarżania przepisów uchwały, nadmienić jednak należy, że ww. przepisy nie weszły w życie 19 kwietnia 2013 r., lecz obowiązują już od ok. trzech lat. W tej sytuacji kwestionowanie ich, zwłaszcza po wynikach kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych na 2010 r., świadczy bardziej o złej woli wzywającego, a nie trosce o rzetelność obrotu prawnego.

2) § 4 ust. 1:

Kwestionowany przepis uchwały nie dotyczy materii, od której zależy udzielanie dotacji w oparciu o informację o planowanej liczbie uczniów zawartą we wniosku o dotację. Służy natomiast określeniu **trybu obliczania i przekazywania podmiotowi uprawnionemu dotacji należnej**, do czego uprawnia organ stanowiący delegacja zawarta w art. 90 ust. 4 uso. Innymi słowy, służy konkretyzacji wysokości już udzielonej dotacji, a pozostającej do obliczenia i przekazywania w 12 ratach zgodnie z art. 90 ust. 3c uso. Podanie danych wskazujących na tego samego ucznia przez co najmniej dwa podmioty w przedkładanych informacjach o faktycznej liczbie uczniów rodzi ryzyko przekazania dotacji podmiotowi, do którego uczeń jest zapisany, lecz do niego nie uczęszcza. Umieszczenie przepisu w uchwale należy rozpatrywać w kontekście nowelizacji uso z 2009 r.⁵, której celem było wyeliminowanie nadużyć, zwłaszcza w szkołach dla dorosłych, polegających na pobieraniu dotacji w kwotach znacznie wyższych, niż wynikających z liczby uczniów faktycznie uczęszczających do szkół, a także uniknięcie zwielokrotnienia stawki dotacji na ucznia zapisanego do kilku szkół. Przekazanie dotacji odbywa się w tym przypadku po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w terminie umożliwiającym rzetelne przekazanie dotacji zgodnie z art. 90 ust. 3c uso. Zauważyć przy tym należy, że statuty szkół lub placówek publicznych, jak i niepublicznych, przewidują obowiązki uczniów w zakresie udziału w zajęciach edukacyjnych i przygotowywania się do nich, aby zachować standard kształcenia. Przy zapisaniu ucznia do więcej niż jednej szkoły lub placówki ryzyko nieuczęszczania ucznia i niezachowania standardu kształcenia niepomiarowo wzrasta. Ustalenie trybu udzielenia dotacji, rozumianego jako zabezpieczenie środków w budżecie miasta Lublin wg planowanej liczby uczniów oraz przekazywanie wg faktycznej liczby uczniów, nie może pomijać ryzyka związanych z realizacją zadania oświatowego. Odnosząc się do kluczowego w tej kwestii pojęcia "każdego ucznia", należy w tym miejscu podnieść, że przepisy uso posługują się konsekwentnie pojęciem "ucznia szkoły" a nie "ucznia szkół", co implikuje prawidłowo przyjęte w uchwale Rady Miasta rozwiązanie

przyznawania dotacji na każdego ucznia, ale wyłącznie jednej szkoły. Istotnym jest przy tym fakt, że rozwiązanie to nawiązuje wprost do sposobu naliczania subwencji oświatowej metodą per capita. Miasto otrzymuje z budżetu państwa subwencję naliczaną na danego, konkretnego ucznia (według numeru PESEL), niezależnie od liczby szkół, do których uczęszcza (zgodnie z wymogami Systemu Informacji Oświatowej, tzw. SIO), stąd nieuprawnione jest żądanie, aby miasto udzielało dotacji z budżetu miasta na tę samą osobę ucznia w zwielokrotnionej kwocie z tytułu uczęszczania do więcej niż jednej szkoły.

3) § 12 ust. 2:

Zaskarżony przepis uchwały dotyczy **kontroli danych zawartych w informacjach o faktycznej liczbie uczniów**, mającej na celu uniknięcie przekazania dotacji należnej szkole lub placówce oświatowej, do której uczeń jest zapisany, a faktycznie do niej nie uczęszcza. Zawierając ww. przepis w uchwale organ dotujący skonkretyzował tryb udzielania dotacji, chroniąc jego rzetelność po złożeniu informacji w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, a przed przekazaniem części dotacji w danym miesiącu. Realizacja postępowania wyjaśniającego, w zamiarze uchwałodawcy, następuje w ramach kontroli faktycznej liczby uczniów. Wprowadzenie tego przepisu jest pokłosiem niedozwolonych praktyk w tym względzie, zwłaszcza niepublicznych szkół, a polegających na wykazywaniu dla celów uzyskania dotacji tej samej osoby jako ucznia w różnych szkołach.

4) § 10 ust. 7, § 12 ust. 1, § 13:

Należy zauważyć, iż treść wezwania w tym punkcie koncentruje się w istocie wyłącznie na § 12 ust. 1 i dotyczy **sfinalizowania kontroli w wystąpieniu pokontrolnym**. Kwestionowany przepis uchwały mieści się w ramach określonego w uchwale trybu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji i kontroli faktycznej liczby uczniów, tj. prawidłowości ich pobrania. W art. 90 ust. 3e uso ustawodawca zagwarantował organom dotującym prawo kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, natomiast art. 90 ust. 4 uso stanowi m.in. dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, delegację do określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji. Ustawodawca nie zawarł legalnej definicji kontroli w ustawie o systemie oświaty. Najogólniej mówiąc (za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu), „kontrola” oznacza ustalenie stanu faktycznego i porównanie go ze stanem wymaganym (określonym przepisami prawa) oraz dokonanie wynikającej stąd oceny, a w efekcie – sformułowanie wniosków i zaleceń mających na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieżenie występowania ich w przyszłości⁶⁾. Sformułowanie wniosków i zaleceń jest więc bezdyskusyjnie etapem kontroli i do woli organu dotującego zależy określenie sposobu ich przedstawienia, np. w formie pisma nazywanego zwyczajowo „wystąpieniem”. Funkcją zaskarżonych przepisów jest realizacja zasady kontrydiktoryjności kontroli (poprzez zapewnienie kontrolowanym określonych uprawnień – § 10 ust. 7 i § 13 uchwały) oraz zapewnienie ekonomiki realizacji wniosków zmierzających do usunięcia nieprawidłowości, które zawierają skutki finansowe. W sytuacji zgodnego z wnioskami stanowiska podmiotu kontrolowanego pozwala – bez zbędnej zwłoki – zakończyć kontrolę i nie wszczynać postępowania administracyjnego. Umieszczenie w wystąpieniu pokontrolnym kwoty dotacji pozostającej do zwrotu jest polubownym etapem postępowania dotyczącego zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, fakultatywnym w stosunku do postępowania administracyjnego w tej sprawie.

5) § 6 ust. 1:

Kwestionowany przepis uchwały odnosi się do trybu udzielania dotacji **na etapie przekazywania jej części**. W tej materii godzi się zauważyć, że w orzecznictwie sądowo-administracyjnym wyrażany jest pogląd, iż niekiedy konieczne jest przytoczenie w uchwale zapisów ustawowych, jeżeli dzięki takiemu zabiegowi akt prawa miejscowego stanie się czytelny i zrozumiały⁷⁾. Ustalenie trybu udzielania dotacji – na etapie jej przekazywania – w sposób uwzględniający zasadę zupełności i pewności prawa uzasadniał zastosowanie powyższego zabiegu legislacyjnego.

6) § 8:

Zaskarżony przepis określa **maksymalny termin wykorzystania dotacji**. Umieszczenie ww. przepisu jest nawiązaniem i pozostaje w bezpośredniej korespondencji z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych⁸⁾, zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. Do stosowania tych zasad są zobowiązane jednostki spoza sektora finansów publicznych w zakresie w jakim dysponują lub wykorzystują środki publiczne,

którymi są dotacje, do czego zobowiązuje art. 4 ust. 1 pkt 2 ufp. Zatem funkcją przepisu uchwały jest jedynie nadanie jej czytelności i zrozumiałości, a nie stworzenie nowej sytuacji prawnej, z powodów, o których mowa w pkt. 5 niniejszego uzasadnienia. Na marginesie należy zauważyć, że wskazane przez wzywającego ryzyko „uniemożliwienia osiągnięcia celu, jakiemu służy instytucja dotacji” występuje niezależnie od tego, czy zaskarżony przepis uchwały zostałby w niej zawarty, czy też nie.

7) § 10 ust. 4 pkt 3 oraz ust. 5 pkt 5:

Odnosząc się do uzasadnienia zaskarżenia przepisów uchwały dotyczącego **trybu i zakresu kontroli**, należy podkreślić, że gdyby prawo kontroli wykorzystania środków publicznych (określone w art. 90 ust. 3e uso) miało być realizowane **wyłącznie poprzez prawo wglądu** w dokumentację (rozumiane przez wzywającego jako przeglądanie dokumentacji) i **prawo wstępu** do szkół (art. 90 ust. 3f uso), to ustawodawca w art. 90 ust. 4 uso nie zawarłby w ustawie stosownej delegacji do ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Czyniąc powyższe, dopuścił określanie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych poprzez ustanowienie m.in. obowiązku umożliwienia kontrolującemu sporządzania kopii i odpisów (konkretyzacja prawa wglądu). Jest to zatem zespół zagwarantowanych ustawowo uprawnień podmiotów kontrolujących, którym musi towarzyszyć obowiązek znoszenia, akceptowania takich działań przez podmioty podlegające kontroli⁹⁾. Zauważyć także należy, że prawo wstępu do pomieszczeń i wglądu do dokumentów jest podstawowym środkiem do realizacji celu kontroli ustanowionym w analogiczny sposób dla innych organów uprawnionych do kontroli, tj. w art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰⁾, art. 8 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹¹⁾, art. 22 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹²⁾. Tak więc art. 90 ust. 3f uso pozostaje w ścisłej korespondencji z ww. przepisami opartymi zresztą na międzynarodowych standardach kontroli. Zaskarżone przepisy uchwały są spełnieniem oczekiwań ustawodawcy w tym względzie. Trudno oczekiwać natomiast, aby akt prawa miejscowego, mający z założenia charakter generalny i abstrakcyjny, przewidywał wszystkie stany faktyczne związane ze sprawnym przeprowadzeniem kontroli. Przepis dotyczący umożliwienia przez podmioty kontrolowane sporządzenia kserokopii dokumentów jest świadomym zabiegiem, gdyż w ramach każdej z kontroli dochodzi do uzgodnień pomiędzy kontrolowanym a kontrolującym w tym zakresie. Przewidywanie rezultatów tych uzgodnień byłoby zbyt daleko idącą kazuistyką legislacji. Nadmienić w tym miejscu należy, że jeżeli kontrolowany odmawia – sporządzenia kserokopii dokumentów lub nie dysponuje odpowiednimi środkami technicznymi wówczas kserokopie mogą być wykonane w siedzibie podmiotu kontrolującego po pobraniu oryginałów dokumentów, zgodnie z odrębnymi przepisami.

8) § 6 ust. 6:

Po pierwsze, należy podnieść, że kwestionowany przepis uchwały, dotyczący **trybu udzielania dotacji na etapie jej przekazywania**, wszedł do obrotu prawnego wcześniej (w 2011 r.), niż wskazany przez wzywającego art. 90 ust. 3h uso (2013), stąd też niezasadne jest twierdzenie wzywającego, iż stanowi on powtórzenie ustawowej regulacji oraz jej uzupełnienie. Po drugie, nie jest możliwe zidentyfikowanie jakiegokolwiek naruszenia prawa w tej materii, bowiem wzywający nie wykazał, oprócz ogólnikowego powołania się na art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁾, na czym polegały konkretne ewentualne **negatywne skutki** dla ubiegania się szkół, które prowadzi, o przekazanie części dotacji na lipiec i sierpień danego roku budżetowego. Podobnie, jak to już było wspomniane w pkt 1 niniejszego uzasadnienia kwestionowany przepis obowiązuje od kilku lat, natomiast przedmiotem zarzutu został uczyniony dopiero teraz, chociaż prowadzone przez wzywającego szkoły cyklicznie się doń stosowały bez żadnych zastrzeżeń.

9) § 7 ust. 3 pkt 2:

Odnosząc się do części wezwania, kwestionującej ww. przepis uchwały, regulujący **sposób wykazania wykorzystania dotacji** (zapłaty środkami dotacji), należy podnieść, iż po wejściu w życie nowelizacji uso z 2009 r. udzielane dotacje mają charakter mieszany (podmiotowo-celowy)¹⁴⁾. W konsekwencji, ustawodawca ograniczył możliwość dowolnego gospodarowania i wykorzystywania środków publicznych udzielanych i przekazywanych jako dotacje do realizacji zadań szkół lub placówek oświatowych, wskazując literalnie, że dotacje te mogą być przeznaczone na dofinansowanie zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. W tej sytuacji rozliczenie wykorzystania dotacji objęło szerszy zakres przez odniesienie się nie tylko do liczby uczniów, ale także do pokrytych środkami dotacji wydatków bieżących obejmujących realizację zadań

szkół w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Ponadto nowelizacja uso z 2009 r. wyposażyla organ stanowiący jst. w prawo określenia trybu rozliczania wykorzystania dotacji (art. 90 ust. 4), stąd też powstał przepis zaskarżonej uchwały, zobowiązujący podmioty dysponujące środkami dotacji i wykorzystujące dotacje do prowadzenia dokumentacji finansowej w sposób zapewniający przestrzeganie zasady przejrzystości finansów publicznych, a jednocześnie umożliwiającą rzetelne i sprawne wykazanie w trakcie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, czyli potwierdzenia, że zostały one wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Kwestionowany przepis nie rodzi po stronie podmiotów otrzymujących dotacje żadnych nowych okoliczności wykraczających poza obowiązek zapewnienia im przez organy prowadzące obsługę finansowej, o której mowa w art. 5 ust. 7 pkt 3 uso. Zgodnie z tym przepisem *organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej, w tym zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt. 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.) i organizacyjnej szkoły lub placówki.* Zastosowanie rozwiązań przewidzianych w zaskarżonym przepisie uchwały nie ma na celu ingerowanie w sposób prowadzenia, a zwłaszcza wytwarzania dokumentacji finansowej, regulowany odrębnymi przepisami (np. przywoływanymi przez wzywającego aktami prawnymi), natomiast służy wykazaniu przez podmioty otrzymujące dotacje, związku pomiędzy wydatkami bieżącymi a realizacją ich zadań w zakresie kształcenia, wychowania, opieki. Za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie można powiedzieć, iż art. 90 ust. 3d i 3e uso wskazują na konieczność wykazania przez podmiot ponoszący wydatki, ponoszenia ich na realizację konkretnych celów, a nie ponoszenia w ogóle¹⁵). Jak wskazują ustalenia dotychczasowych kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, treść samych dokumentów finansowych, bez dodatkowych opisów (w ramach dekretacji wymaganej ustawą o rachunkowości), nie pozwala podmiotom otrzymującym dotacje na udowodnienie wspomnianego związku. Warto w tym miejscu ze szczególnym naciskiem podkreślić, iż kwestionowany przepis nie ma charakteru sankcyjnego, np. w postaci żądania zwrotu dotacji, tylko z powodu braku zamieszczenia adnotacji i opisu na dowodzie księgowym. Wskazać też należy, że wymienione obszernie przez wzywającego wymogi dotyczące dowodów księgowych są chybione, bowiem odnoszą się do ich wystawców.

10) Załącznik nr 1 do uchwały, o którym mowa w § 7 ust. 4:

Kwestionowany przez wzywającego przepis uchwały i załącznik, dotyczące **trybu rozliczania wykorzystania dotacji, nakładające obowiązek podania numeru rachunku bankowego** jednostki otrzymującej dotację, z którego poniesiono wydatki stanowi konkretyzację uprawnienia organu dotującego, o którym mowa w art. 90 ust. 4 uso w związku z art. 90 ust. 3d tej ustawy. Skoro dotacje są przekazywane na rachunek bankowy szkoły lub placówki oświatowej, a powinny być wykorzystywane na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki, to oczywistym jest, że po stronie jednostki otrzymującej dotację istnieje zobowiązanie do wykazania, iż ze środków dotacji zostały sfinansowane wydatki i w związku z czym je poniesiono. Użyty w art. 90 ust. 3d zdanie drugie wyraz „pokrycie” oznacza „zapłatę”, „sfinansowanie”, stąd też udowodnienie faktu zapłaty środkami dotacji jest jednym z podstawowych elementów na potwierdzenie prawidłowego wykorzystania dotacji. Należy podnieść, że wymóg wskazania rachunku bankowego szkoły lub placówki oświatowej dla przekazania dotacji powstał w 2007 r. w trakcie prac nad zmianą ustawy o systemie oświaty¹⁶) i służył przeciwdziałaniu zjawisku utrzymywania z dotacji podmiotów prowadzących szkoły lub placówki. Następna nowelizacja ustawy, z 2009 r., pogłębiła proces rozdzielania sytuacji finansowej organów prowadzących od prowadzonych przez nie szkół lub placówek oświatowych m.in. ograniczając zakres wykorzystania dotacji w art. 90 ust. 3d oraz rozbudowując zakres zadań organu prowadzącego w art. 5 ust. 7, których realizacja nie powinna być finansowana z dotacji. Mając na uwadze także obowiązek przestrzegania przez podmioty dysponujące środkami publicznymi lub wykorzystujące te środki zasady przejrzystości, o której mowa w ustawie o finansach publicznych, nie można zgodzić się z twierdzeniem, że wprowadzenie kwestionowanego wymogu w załączniku stanowi jakiegokolwiek ograniczenie wychodzące poza unormowania ustawowe. Wręcz przeciwnie, mieści się ono w oczekiwanim przez ustawodawcę wykazaniu, że środki dotacji zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Argumenty wzywającego o wykorzystywaniu dotacji za pomocą jego rachunków bankowych, gdyż szkoły nie posiadają osobowości prawnej, stoją w jawnej sprzeczności z wykładnią językową przepisów uso, ze wspomnianą wyżej tendencją zmian ustawy o systemie oświaty, a także z – przywołanym na wstępie niniejszego uzasadnienia – poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym, to że wzywający „jest organem założycielskim, i że posiada kompetencje nadzorcze nad szkołami, nie oznacza pozbawienia

szkół zdolności do podejmowania czynności o charakterze cywilnoprawnym, jak i nawiązywania stosunków publicznoprawnych. Nie uniemożliwia szkołom bycia podmiotami uprawnionymi do otrzymania dotacji¹⁷⁾. Na status szkół lub placówek, jako odrębnych podmiotów, wskazuje też ustawodawca w art. 5f uso, w którym nazywa je jednostkami organizacyjnymi. Skoro ustawa wiąże z udzieleniem dotacji posiadanie przez szkoły lub placówki oświatowe podmiotowości prawnej, chociaż nie posiadają one osobowości prawnej, to zakłada, że dotacja nie przysługuje innemu podmiotowi, a zwłaszcza organowi prowadzącemu, zarówno na etapie jej udzielania, jak i w procesie jej wykorzystywania. W konsekwencji można uznać, że jeżeli występują jakiegokolwiek negatywne skutki związane z obowiązywaniem kwestionowanego wymogu, to nie wynikają one z racji jego istnienia, lecz z przyjętych u wzywającego rozwiązań organizacyjnych, dopuszczających bezpodstawnie dysponowanie i wykorzystywanie środków dotacji poprzez jego rachunki bankowe, a nie wyłącznie poprzez rachunki prowadzonych szkół, na które dotacje są przekazywane. Podkreślić należy, iż dotacje nie służą zmniejszeniu kosztów funkcjonowania organów prowadzących, w tym ich administracji. Zgodnie z art. 83a ust. 1 uso prowadzenie szkół lub placówek oświatowych nie jest działalnością gospodarczą, dlatego korzysta ze wsparcia, jakim są dotacje udzielane z budżetów jst. Prowadzenie działalności oświatowej, z udziałem środków publicznych, jest obciążone przestrzeganiem zasad ich wydatkowania (art. 44 ust. 3 ufp) i nie oznacza bynajmniej wykorzystania dotacji powiązanego z realizacją interesów wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej. Odnosząc się do podniesionej kwestii **dokonywania opłat w formie gotówkowej** należy podnieść nietrafność zarzutu wzywającego, gdyż w załączniku można wykazać powiązanie wypłaty z rachunku bankowego (np. numer wyciągu bankowego i kwota wypłaty do kasy szkoły – dowód „KP”) z zapłatą gotówkową nauczycielowi (dowód „KW”). Godzi się w tym miejscu zauważyć, że w sytuacji dotowania działalności ze środków publicznych podmioty, które otrzymują z nich zapłatę potrafią bez zbędnej zwłoki otworzyć w tym celu rachunki bankowe, np. rolnicy w programach wspierających ich działalność.

Z przedstawionych powyżej powodów merytorycznych Rada Miasta Lublin, wydając ww. uchwały, nie przekroczyła zakresu upoważnienia przewidzianego w art. 90 ust. 4 uso, a tym samym nie naruszyła art. 94 Konstytucji RP. Podkreślić też należy, że zarówno przepisy Konstytucji jak i ustaw samorządowych (np. usg) nie wymagają, aby w upoważnieniach takich, jak np. do wydawania aktów prawa miejscowego, zawarty był zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Takie rozwiązanie świadczy o woli ustawodawcy konstytucyjnego do zapewnienia organom władzy lokalnej uprawnień do kształtowania, za pomocą przepisów prawa miejscowego, stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu.

Nadto podkreślić jeszcze raz należy, że wzywający nie wykazał posiadania legitymacji do wezwania Rady Miasta Lublin oraz, że zaskarżone postanowienia uchwały godziły w interesy prawne lub uprawnienia prowadzonych przez niego szkół, wywoływały dla nich konkretne – istniejące w dacie wnoszenia wezwania – negatywne konsekwencje polegające na pozbawieniu, ograniczeniu bądź też uniemożliwieniu realizacji ich interesów prawnych lub uprawnień.

Biorąc pod uwagę ustalony stan faktyczny i prawny należy uznać, iż wezwanie do usunięcia naruszenia prawa uchwałą nr 1231/XLVI/2010 Rady Miasta Lublin z dnia 4 listopada 2010 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla publicznych i niepublicznych przedszkoli, szkół, placówek oraz poradni psychologiczno-pedagogicznych na terenie miasta Lublin prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, zmienionej uchwałą Nr 682/XXVII/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 17 stycznia 2013 r. jest bezzasadne.

¹⁾ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.),

²⁾ Por. Katarzyna Balicka, Skarga na uchwałę rozpatrującą skargę, Wspólnota nr 13, 22.06.2013 r.,

³⁾ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. (Tekst jednolity – Dz. U. z 2004 Nr 256, poz. 2572, ze zm.),

⁴⁾ Por. Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2013 r. - II GSK 240/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl,

⁵⁾ Ustawa z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty i o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 458 ze zm.),

⁶⁾ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu 12 lipca 2012 r. – IV SA/Wr 213/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl,

⁷⁾ Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 czerwca 1995 r. - SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91,

⁸⁾ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. tekst jednolity – Dz. U. z 2013, poz. 885, ze zm.),

⁹⁾ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 21 listopada 2012 r. - SA/Gd 935/12,

www.orzeczenia.nsa.gov.pl,

- ¹⁰⁾ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U.2012.82 – tekst jednolity),
- ¹¹⁾ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. 2012.1113 – tj.),
- ¹²⁾ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U.2011.185.1092),
- ¹³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm.),
- ¹⁴⁾ Por. M. Pilich, Komentarz do ustawy o systemie oświaty, ABC 2012,
- ¹⁵⁾ Por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 21 maja 2013 r. - I SA/Kr 159/13, orzeczenia.nsa.gov.pl,
- ¹⁶⁾ Por. Biuletyn Biura Komisji Sejmowych Kancelarii Sejmu z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw rozpatrzenia projektów ustaw związanych z koalicyjnym programem rządowym "Solidarne Państwo" (Nr 2), Nr 1634/V kad. z 20.02.2007 r., www.sejm.gov.pl. Wymóg został wprowadzony do obrotu prawnego Ustawą z dnia 11 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 80, poz. 542),
- ¹⁷⁾ Por. Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2013 r. - II GSK 240/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.