

UCHWAŁA NR
RADY MIASTA PIOTRKOWA TRYBUNALSKIEGO

z dnia 2016 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na uchwałę nr XVII/245/15 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 18 grudnia 2015 roku w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, a także osób prawnych i fizycznych prowadzących na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016.446), art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2015.1445 zmiany: 1045, 1890) oraz art. 54 §1 i §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2012.270 zmiany: 1101,1529; 2014: 183, 543; 2015: 658, 1191, 1224, 1269, 1311; 2016: 394) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Sp. z o.o., reprezentowanej przez adwokata Witolda Owczarka Kancelaria Adwokacka Porczyński Owczarek i Spółka s.j., na uchwałę nr XVII/245/15 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 18 grudnia 2015 roku w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, a także osób prawnych i fizycznych prowadzących na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania stanowiącą załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały, wraz z odpowiedzią na tę skargę, stanowiącą załącznik nr 2 do uchwały.

§ 2. Upoważnia się Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do:

- 1) doręczenia Sądowi skargi złożonej przez Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Sp. z o.o., wraz z załączonymi do niej przez skarżącą aktami sprawy oraz odpowiedzią na tę skargę,
- 2) reprezentowania Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, w tym do podpisania odpowiedzi na skargę oraz do udzielenia pełnomocnictw procesowych, w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Łodzi, a w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wojewódzki Sąd Administracyjny Łodzi
ul. Piotrkowska 135
90-434 Łódź

Skarżący: Centrum Nauki i Biznesu Żak Sp. z o.o.
ul. Piotrkowska 278
90-361 Łódź
reprezentowana przez
adwokata Witolda Owczarka
Kancelaria Adwokacka Porczyński Owczarek i Spółka s.j.
ul. Kpt. Żwirki 2 (piętro II)
90-450 Łódź

Organ: Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
Pasaż Karola Rudowskiego 10
97-300 Piotrków Trybunalski

Odpowiedź na skargę

Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Sp. z o.o. z dnia 21 kwietnia 2016 roku

Działając w imieniu Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, na podstawie art. 54 §1 i §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012.270 ze zmianami) przekazuję w załączeniu skargę Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Sp. z o.o., reprezentowanej przez adwokata Witolda Owczarka Kancelaria Adwokacka Porczyński Owczarek i Spółka s.j. na uchwałę nr XVII/245/15 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 18 grudnia 2015 roku w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, a także osób prawnych i fizycznych prowadzących na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Łódz. 2015, poz. 5767) oraz wnoszę o oddalenie skargi.

U z a s a d n i e

Pismem z dnia 11 lutego 2016 roku (data wpływu: 15 lutego 2016 roku) adwokat Witold Olczak - pełnomocnik Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Sp. z o. o. wezwał Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego

do usunięcia naruszenia prawa w §2 ust. 3, §5 ust. 3, §8 ust. 5, §8 ust. 6,7 oraz 17, uchwały Nr XVII/245/15 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, a także osób prawnych i fizycznych prowadzących na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, które, w ocenie wzywającego, są niezgodne z ustawą o systemie oświaty (Dz. U. z 2015.2156 ze zm.). Wezwanie nie zostało uwzględnione.

W dniu 29 kwietnia 2016 roku do Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wpłynęła skarga Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Sp. z o.o. na w/w uchwałę, celem jej przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności uchwały nr XVII/245/15 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 18 grudnia 2015 roku w całości, a w szczególności §2 ust. 1, §5 ust. 3, §8 ust. 3, §8 ust. 6 i 7 oraz §8 ust. 17, wobec naruszenia art. 90 ust. 3, 3d, 3e, 3f oraz ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991r o systemie oświaty (Dz.U. 2015.2156 ze zm.).

Zarzuty skarżącego dotyczące naruszenia zapisami uchwały przepisów ustawy o systemie oświaty są pozbawione podstaw, a nadto zasadniczą wątpliwość budzi zakres zaskarżenia uchwały. Podnieść należy, że w uchwała była przedmiotem kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi i organ nadzoru nie kwestionował jej zapisów.

Po przeanalizowaniu poszczególnych zarzutów wskazać należy, co następuje:

Zarzut dotyczący braku określenia przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego sposobu i kryteriów wyboru najbliższego powiatu nie znajduje uzasadnienia, ponieważ ustawodawca w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty nie upoważnił Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do określania kryterium i sposobu wyboru najbliższej gminy lub powiatu.

Wymóg zgłaszania na piśmie danych słuchacza uczęszczającego do więcej niż jednej szkoły oraz stosownego oświadczenia samego słuchacza, o którym mowa w §5 ust. 3 uchwały, nie jest dodatkową czynnością warunkującą przyznanie dotacji na tego słuchacza, a jedynie instrukcją techniczną określającą w jaki sposób osoba prowadząca może dochodzić prawa do należnej jej dotacji. Skarżący wskazał przypadek słuchacza, który uczęszcza do więcej niż jednej szkoły i jednocześnie nie uczęszcza na zajęcia i brak jest możliwości uzyskania od niego takiego oświadczenia. Zapisy art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty oraz §5 ust. 3 kwestionowanej uchwały stanowią, że dotacja przysługuje na słuchacza tylko w przypadku spełnienia kryterium co najmniej 50% obecności na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych. Zapisanie słuchacza uczęszczającego do więcej niż jednej szkoły nie jest równoznaczne ze spełnieniem kryterium ustawowego warunkującego prawo do otrzymania dotacji oświatowej.

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego podjęła uchwałę Nr XVII/245/15 na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 2015.2156 ze zm.), zgodnie z którym 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. Z brzmienia tego przepisu wynika, że ustawodawca pozostawił organom stanowiącym jednostek

samorządu terytorialnego prawo samodzielnego decydowania o trybie i zakresie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji, tak aby stworzyć przepisy gwarantujące skuteczność kontroli.

W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie kontroli winno być rozumiane jako działanie mające na celu ustalenie stanu faktycznego, porównanie ustalonego stanu faktycznego ze stanem wymaganym, a także ustalenie rozbieżności. 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 NSA z dnia 09.01.2015r. sygn. akt. II GSK 1571/12, wyrok WSA w Łodzi z dnia 03.04.2014r. sygn. akt. I SA/Łd 127/14, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24.10.2012 r., sygn. akt I SA/Gd 913/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7.12.2012r. sygn. akt IV SA/Wr 213/12 dostępne w bazie CBOSA na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Mając powyższe na uwadze, odnosząc się do kwestionowanego zapisu § 8 ust. 5 Uchwały dotyczącego przeprowadzania kontroli w trybie doraźnym, bez wcześniejszego informowania strony o dacie kontroli stwierdza się, że określenie przez Radę Miasta trybu podjęcia działań kontrolnych w oparciu o plan kontroli i powiadomienie kontrolowanego lub doraźnego podjęcia kontroli stanowi jeden z elementów trybu kontroli, do którego ustalenia upoważniony został organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na mocy art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W powyższym zakresie nie nastąpiło przekroczenie ustawowego upoważnienia.

Odnosząc się do zarzutów stawianych wobec postanowień § 8 ust. 6 i 7 Uchwały stwierdza się, że nałożone na kontrolowanego obowiązki dotyczące w szczególności udzielania informacji i wyjaśnień, umożliwienia sporządzenia kserokopii dokumentów nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla zapewnienia skutecznej kontroli prawidłowości wykorzystanych dotacji, nie stanowią dla kontrolowanego nadmiernego obciążenia i w żaden sposób nie ograniczają prawa do dotacji. Podstawowym materiałem kontrolnym są dokumenty, więc ich przedstawienie przez kontrolowanego jest warunkiem skuteczności kontroli. Podobnie obowiązek złożenia wyjaśnień – służy ustalaniu ewentualnych przyczyn rozbieżności i wątpliwości dotyczących dokumentów. Złożenie wyjaśnień leży w interesie kontrolowanego, który dzięki temu może już w trakcie kontroli podnosić argumenty potwierdzające prawidłowość wykorzystania dotacji. Zgodnie z art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji. Uchwała uszczegóławia jedynie ustawowo określone uprawnienia kontrolujących, a nie rozszerza je poza dozwolone granice. Gdyby prawo kontroli wykorzystania środków publicznych miało być realizowane wyłącznie przez prawo wglądu w dokumentację i wstępu do placówek, ustawodawca nie zawarłby w ustawie delegacji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalenia trybu i zakresu kontroli. Z prawem wstępu do szkół i placówek wiąże się prawo do swobodnego poruszania się na terenie jednostki kontrolowanej oraz przeprowadzanie oględzin. Oczywiście czynności te muszą być ściśle powiązane z celem kontroli - oceną prawidłowości wykorzystania dotacji. Jak wskazano wyżej – dokumenty są podstawowym materiałem, w oparciu o który przeprowadzana jest kontrola, stąd logiczne jest prawo kontrolujących wglądu do dokumentów związanych z celem kontroli (tzn. dokumentacji organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania). Uprawnienia do żądania udzielania wyjaśnień należy interpretować w kontekście postanowień art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty jako czynności dodatkowe, związane z analizą dokumentacji w celu ustalenia faktycznego przeznaczenia przyznanych dotacji. Ewentualne wątpliwości i niejasności zawarte w dokumentach mogą wymagać wyjaśnienia, w związku z czym może zachodzić potrzeba zażądania ich od kontrolowanego. Należy podkreślić, że czynności te

mogą dotyczyć wyłącznie danych zawartych w dokumentach i służyć ustaleniu prawidłowości wykorzystania przyznanej dotacji. Precyzyjne wyjaśnienie stanu faktycznego na etapie kontroli służy również kontrolowanemu, zapobiega bowiem niebezpieczeństwu bezpodstawnego wszczęcia postępowania zmierzającego do zwrotu nienależnie pobranych dotacji (por. wyrok NSA z dnia 09.01.2015r. sygn. akt. II GSK 1571/12, wyrok WSA w Łodzi z dnia 03.04.2014r. sygn. akt. I SA/Łd 127/14 dostępne w bazie CBOSA na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie znajduje żadnych podstaw twierdzenie, że zapisy uchwały nie wskazują jakie dokumenty mogą być poddane kontroli. Postanowienia § 8 ust. 6 i 7 wyraźnie wskazują jednoznacznie, iż prawo wglądu dotyczy dokumentacji organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania.

Odnosząc się do zarzutu stawianego § 8 ust. 17 Uchwały, stanowiącemu, że w przypadku stwierdzenia w toku kontroli wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem lub nieprawidłowości co do faktycznej liczby uczniów wystąpienie pokontrolne zawiera wezwanie do zwrotu całości lub części udzielonej dotacji stwierdza się, że przepis ten stanowi uszczegółowienie trybu dokonywania kontroli beneficjentów dotacji w tym zakresie mieści się w pojęciu określenia trybu i zakresu kontroli, o którym mowa w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt. 4 przedmiotowej uchwały beneficjenci dotacji zobowiązani są do zwrotu niewykorzystanej części dotacji, w okresie na który została udzielona oraz dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości albo wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, określonym w przepisach ustawy, w terminie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Ustalony w § 8 ust. 8 - 16 Uchwały Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego tryb przeprowadzania kontroli przewiduje możliwość składania zastrzeżeń do ustaleń kontroli zawartych w protokole kontroli. W przypadku ustalenia w trakcie kontroli konieczności zwrotu dotacji, wyniki postępowania kontrolnego i wydane w jego wyniku wystąpienie pokontrolne mogą być podstawą wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie ewentualnego zwrotu udzielonej dotacji, które będzie podlegało kontroli sądownoadministracyjnej. Tym samym brak jest uzasadnienia do stwierdzenia, że Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego pozbawiła jednostkę prawa do sądownoadministracyjnej kontroli orzeczeń. Kontrola, o której mowa w art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty oraz w postanowieniach § 8 Uchwały Nr XVII/245/15 nie jest postępowaniem administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej. Kontrola ta jest czynnością sprawdzającą stan faktyczny w porównaniu ze stanem wymaganym przepisami prawa. Kontrolujący działający na podstawie powołanych wyżej przepisów prawa nie mają uprawnień organu prowadzącego postępowanie administracyjne. Dopiero ustalenia kontrolującego mogą stanowić podstawę do wszczęcia takiego postępowania (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7.12.2012r. sygn. akt IV SA/Wr 213/12 dostępne w bazie CBOSA na stronie www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Reasumując: zapisy kwestionowanej uchwały nie wykraczają poza granice zakreślone upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty oraz nie naruszają art. 90 ust. 3, 3d, 3e oraz ust. 3f ustawy.

W tym stanie rzeczy wnoszę o oddalenie skargi.

Załączniki:

- skarga Centrum Nauki i Biznesu „Żak” Sp. z o.o. reprezentowana przez adwokata Witolda Owczarka
Kancelaria Adwokacka Porczyński Owczarek i Spółka s.j.

- odpis odpowiedzi na skargę

- uchwała nr XVII/245/15 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego