

PAULINA BIEŚ-SROKOSZ

UPRAWNIENIA
ORGANU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W ZAKRESIE PRYZNAWANIA DOTACJI
W ŚWIETLE NOWEJ USTAWY
O FINANSOWANIU ZADAŃ OŚWIATOWYCH

WSTĘP

Z dniem 1 stycznia 2018 r. weszły w życie przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych¹, które tym samym zastępują dotychczas obowiązującą w tym zakresie ustawę o systemie oświaty². Bazując na stanie prawnym sprzed 2018 r., zarówno orzecznictwo sądów, jak i doktryna, poddawały analizie zagadnienie udzielania dotacji przez organy jednostek samorządu terytorialnego³ m.in. niepublicznym placówkom. Widoczne były nadużycia interpretacyjne – ze strony organów samorządowych – tych przepisów, które w szczególności dotyczyły: udzielania, rozliczania czy też kontroli pobierania i wykorzystywania dotacji przez uprawnione do tego podmioty. Niemniej, nieco większe zaniepokojenie może (i powinien) wzbudzić fakt, że te oto organy samodzielnie, bez umocowania w konkretnym przepisie prawnym, narzucają beneficjentom spełnienie kolejnej (dodat-

Dr PAULINA BIEŚ-SROKOSZ – adiunkt w Zakładzie Nauk o Administracji, Instytut Prawa, Administracji i Zarządzania, Wydział Filologiczno-Historyczny Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie, ul. Zbierskiego 2/4, 42-200 Częstochowa; e-mail: p.bies@ajd.czyst.pl

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 2203 [dalej cyt.: u.f.z.o.].

² Dz. U. z 2017 r., poz. 2198, 2203, 2361.

³ Zadania z zakresu oświaty zostały przydzielone jednostkom samorządu terytorialnego [dalej także cyt.: j.s.t.], dlatego też, ich organy posiadają pewne uprawnienia z zakresu sposobu realizacji poszczególnych zadań, w tym pozyskiwanie dotacji w tym przedmiocie. Zob. o zadaniach oświatowych j.s.t.: D. KURZYNA-CHMIEL, *Oświata jako zadanie publiczne*, Warszawa: Wolters Kluwer 2013, s. 124; s. 129.

kowej) przesłanki, np. przedłożenia oświadczenia o znajomości przepisów prawnych dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ta praktyka, może okazać się niestety nadal aktualna, ponieważ organy jednostek samorządu terytorialnego są wciąż upoważnione do podejmowania uchwał w zakresie udzielania, rozliczania czy kontroli z przyznawanych dotacji.

Biorąc pod uwagę obowiązujące od dnia 1 stycznia 2018 r. regulacje prawne w zakresie udzielania dotacji z budżetów samorządów placówkom wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oświatowych, także tych niepublicznych, należy wskazać, że przy wyliczaniu dotacji dla szkół zrezygnowano z użycia pojęcia rodzaju szkoły. Jednym z powodów takiego działania, przez pomysłodawców nowej ustawy, były widoczne problemy interpretacyjne z określeniem „rodzaj szkoły”, które stanowiło podstawę do naliczania dotacji dla danej szkoły. Stąd też, zamiast uzależnienia naliczania dotacji dla szkół od rodzaju szkoły wprowadzono odniesienie do kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego⁴. W związku z nowym trybem obliczania dotacji, konieczne było wprowadzenie definicji wskaźnika zwiększającego, dzięki któremu zwiększa się odpowiednio na ucznia kwotę przyznaną w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, uwzględniając jednocześnie wszystkie wydatki ponoszone przez ten samorząd na szkoły danego typu⁵.

Aktualnie, dotację niepublicznym placówkom (szkoły, przedszkola czy też innej formy wychowania przedszkolnego) udziela się w trybie określonym w art. 22 u.f.z.o., tj. dotację, o której mowa w art. 17 ust. 1, art. 19 ust. 1 lub art. 21 ust. 1, przyznaje się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert ogłaszanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do ogłoszenia otwartego konkursu ofert

⁴ Rządowy projekt ustawy o finansowaniu zadań oświaty, Druk sejmowy nr 1837, s. 3.

⁵ Tamże, s. 8. Art. 25 ust 1-4 oraz 25 ust. 1-2 u.f.z.o. W przypadku szkół publicznych (w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki oraz tych, w których takiego obowiązku nie ma) dotacja określana będzie na każdego ucznia w wysokości równej kwocie przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego na takiego ucznia i przemnożona dodatkowo przez wskaźnik zwiększający dla szkół danego typu. Przepisy te będą również stosowane do szkół specjalnych. Rozwiązanie to znacząco uprości procesy udzielania dotacji przez samorządy. W przypadku szkół niepublicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, dotacja określana będzie na każdego ucznia w wysokości równej kwocie przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla j.s.t. na takiego ucznia. Część dotacji dla szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki będzie uzależniona od zdanego egzaminu przez ucznia (egzamin maturalny lub potwierdzający kwalifikacje w zawodzie). Część dotacji będzie wypłacana jak dotychczas na ucznia, a część po zdaniem egzaminie – w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, pod warunkiem, że osoba prowadząca szkołę udokumentuje zdanie egzaminu.

stosuje się odpowiednio przepisy art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶, co znacznie odbiega od wcześniejszych regulacji w tym zakresie przedmiotowym, ponieważ podmioty te otrzymywały dotacje na podstawie przedłożonego wcześniej wniosku odpowiedniemu organowi stanowiącemu j.s.t.⁷ Moim zdaniem, taki zabieg wydaje się zasadny, ponieważ organ stanowiący j.s.t. został zobowiązany do jawnego przeprowadzania konkursu, uściślając wcześniej warunki oferty. Jednocześnie, ustawodawca zobowiązał organ samorządu terytorialnego do opublikowania warunków otwartego konkursu w „Biuletynie Informacji Publicznej”, dzięki czemu możemy mówić o transparentności działań organu. Dodatkowo, regulamin otwartego konkursu ofert oraz kryteria wyboru ofert rada gminy powinna określić w drodze uchwały.

Analizując obowiązujące od niedawna przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, można zauważyć podobieństwo do wcześniejszych regulacji w tym zakresie przedmiotowym. W myśl art. 38 ust. 1, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Nieaktualny już art. 90 ustawy o systemie oświaty, uprawniał w ten sam sposób organy stanowiące j.s.t. do określania i doprecyzowania, w drodze uchwały, warunków przyznawania dotacji. Niemniej, bardzo często zdarzało się, że organy te przekraczały upoważnienia ustawowe, w konsekwencji prowadząc do naruszenia art. 90 u.o.s.o., a tym samym do uchylenia niezgodnej z tym przepisem prawnym uchwały.

Warto podkreślić, że szczególna rola w interpretacji postanowień normatywnych przypada orzecznictwu sądowemu, gdyż – zgodnie z postanowieniami ustaw ustrojowych, tj. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,⁸ ustawy

⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r., poz. 60, 573 i 1909.

⁷ Organ stanowiący właściwej j.s.t. został zobowiązany na podstawie ówczesnie obowiązujących przepisów prawnych ustawy o systemie oświaty do uwzględnienia w uchwale określającej zasady dotowania niesamorządowych szkół i placówek publicznych „zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji”. Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06, LEX nr 277299; zob. również: M. PILICH, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, LEX 2015.

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1875.

z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹ oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie województwa¹⁰ – rozstrzygnięcie organu nadzorczego podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem. Wykładnia sądu, dokonywana na podstawie tego samego stanu faktycznego, może nierzadko prowadzić do odmiennej, od dokonanej przez organ nadzoru, oceny stanu prawnego¹¹. Dlatego też, zamiarem autora niniejszego artykułu, było przywołanie w głównej mierze orzeczeń sądów administracyjnych, które stanowią zakres przedmiotowy prowadzonych analiz wobec naruszeń art. 90 ust. 4 u.o.s.o.

1. UPOWAŻNIENIA ORGANU SAMORZĄDOWEGO W ZAKRESIE OKREŚLANIA UDZIELANIA I ROZLICZANIA DOTACJI ORAZ ICH NADUŻYCIA

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji (art. 38 ust. 1 u.f.z.o.). Wskazany powyżej przepis prawny, odpowiada postanowieniom zawartym w art. 90 nieobowiązującej już ustawy o systemie oświaty. Tym samym, ustawodawca uregulował podstawę do działania organu stanowiącego jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ustalenia: trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu i zakresu 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 dotacji¹². Wyżej

⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1868.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 2096.

¹¹ A. TALIK, R. MAZUR, *Udzielanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych*, „Finanse Komunalne” 12 (2014), s. 55.

¹² W tym przypadku mamy do czynienia z dotacją podmiotową. Dotacje podmiotowe to wydatki na dofinansowanie bieżącej działalności podmiotów, jeśli tak stanowią odrębne ustawy. Dotacje te obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub

wskazany katalog czynności organu powinien przyjąć formę uchwały. Akt ten należy do aktów prawa miejscowego, przez co powinien posiadać swoiste, dla tych aktów, cechy. Przede wszystkim winien on zawierać normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz być adresowany do osób fizycznych lub prawnych, będących osobami trzecimi stojącymi na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego. Dodatkowo, jak wynika z art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹³, warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa¹⁴.

2. ORZECZNICTWO SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Powołując się na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w sprawie stanowienia aktów prawa miejscowego należy podkreślić, że w ich stanowieniu organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty te są aktami o charakterze podstawowym, dlatego też, są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych i nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach normatywnych hierarchicznie wyższych¹⁵. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, że prawo miejscowe ma charakter wykonawczy w odniesieniu do ustaw. W konsekwencji decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo¹⁶.

Należy w pełni zgodzić się z poglądem wyrażonym przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 17 listopada 2016 r. w sprawie znaczenia i zakresu regulacji zawartej w art. 90 ust. 3 i ust. 4 ustawy o systemie oś-

umowie międzynarodowej (art. 131 u.f.p.). Przepis ten nie dotyczy w pełni j.s.t., gdyż zgodnie z art. 218 u.f.p. j.s.t. mogą udzielać dotacji podmiotowych, jeśli odrębne ustawy tak stanowią. Zob. szerzej: W. GONET, *Dotacje w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia*, „Finanse Komunalne” 6 (2013), s. 13 n.

¹³ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z póź. zm.

¹⁴ Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2017 r., poz. 1523, akty prawa miejscowego stanowione przez organy stanowiące samorządu terytorialnego podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 508/16.

¹⁶ D. DĄBEK, *Prawo miejscowe*, Warszawa: Wolters Kluwer 2007, s. 259.

wiaty¹⁷ – tym samym odnosząc ją do obecnego przepisu 38 ust. 1 u.f.z.o., że „intencją ustawodawcy było, aby organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego ustalił w drodze uchwały (stanowiącej akt prawa miejscowego) zasady związane z procesem przyznawania dotacji oświatowych oraz trybem weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznanych środków”. Dlatego też, ustawodawca przyznał placówkom oświatowym uprawnienia do korzystania z pomocy finansowej ze środków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w postaci dotacji, oczywiście tylko i wyłącznie w sytuacji uprzedniego spełnienia wszystkich wymogów formalnych. Co ważne, to na organie posiadającym uprawnienia przyznawania dotacji, spoczywają obowiązki związane nie tylko z udzielaniem dotacji, ale także dokonanie kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczenie tych dotacji.

Niemniej, jeśli chodzi o kwestię ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, to użyty w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. termin „rozliczenie”, ma wyłącznie znaczenie o charakterze formalnym¹⁸. Według stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi¹⁹, termin „rozliczenie”²⁰ należy interpretować, jako termin składania dokumentów rozliczeniowych, na podstawie których właściwy organ gminy lub powiatu może ocenić, czy dotacja została prawidłowo wykorzystana. Jak wskazuje Sąd, „określenie to odnosi się do czynności z zakresu księgowości i rachunkowości, a więc czynności o charakterze materialno-technicznym. Z kolei organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – ustalając tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania – jest zobowiązany uwzględnić w szczególności podstawy obliczania dotacji. Z tego jednak nie wynika, że ma upoważnienie ustawowe do ustalenia, w drodze uchwały – tychże podstaw obliczania dotacji. Podstawy obliczania dotacji muszą być tylko uwzględnione przez organ przy ustalaniu przez niego trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Delegacja ustawowa zawarta w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. dotyczy bowiem tylko tych zagadnień, tj. ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Jeśli chodzi o użyty termin „rozliczenie”, to ma on znaczenie wyłącznie techniczne (formalne). Chodzi o terminy składania dokumentów

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. akt II GSK 1023/15.

¹⁸ M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty*.

¹⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 265/17.

²⁰ Zob. także: P. CISZEWSKI, W. LACHIEWICZ, B. JAKACKA [I IN.], *Dotacje oświatowe*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2015, s. 213.

rozliczeniowych, na podstawie których właściwy organ gminy lub powiatu może ocenić, czy dotacja została prawidłowo wykorzystana²¹.

Dokonując wykładni językowej art. 38 ust. 1 u.f.z.o., należy mieć na uwadze, że powyższy zakres czynności może podjąć tylko i wyłącznie organ stanowiący samorządu terytorialnego, a zatem: rada gminy, rada powiatu czy też sejmik województwa. Odwołując się zatem do praktyki sądów administracyjnych w sprawach z zakresu ówczesnie obowiązującego art. 90 ust. 4 u.o.s.o, który jest zbieżny z obecnymi regulacjami, warto przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 9 września 2014 r.²², ponieważ podniósł on, że w zaskarżonej uchwale podjętej przez organ j.s.t. doszło do naruszenia postanowień zawartych w zakresie organu kompetentnego do podejmowania, określonych tym przepisem, czynności. Według Sądu, skarżona uchwała zawierała przepis, z którego wynika, że stawki dotacji na każdego ucznia placówki, przedszkola lub szkoły na dany rok budżetowy ustala Prezydent Miasta. W związku z powyższym, zasadnie Sąd pierwszej instancji przyjął, że przepis ten narusza postanowienia, że organem dotującym jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ sugeruje on, że to nie organ stanowiący, lecz organ wykonawczy ustala stawki dotacji. W konsekwencji – w tym konkretnym przypadku – upoważnienia posiada rada miasta, a nie prezydent miasta.

Częstym naruszeniem prawa przez organy dotujące były uchwały, w których regulowano przesłanki stanowiące podstawę do wstrzymania wypłaty dotacji. Aktualnie, co należy uznać za pozytywną zmianę regulacyjną, wójt (burmistrz, prezydent miasta), w drodze decyzji administracyjnej, może cofnąć dotację, w przypadku stwierdzenia naruszenia warunków przez niepubliczne przedszkole, szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny, lub inną formę wychowania przedszkolnego. Cofnięcie dotacji następuje z urzędu lub na wniosek kuratora oświaty, po uprzednim wezwaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) organu prowadzącego niepubliczne przedszkole, szkołę podstawową, w której zorganizowano oddział przedszkolny, lub inną formę wychowania przed-

²¹ Zob. odnośnie do rozliczeń dotacji: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1106/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt II SA/Sz 655/05; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. akt I SA/Op 219/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt I SA/Kr 1046/08; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/ Po 1561/07.

²² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II GSK 388/14.

szkolnego do zaprzestania naruszania warunków, w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące.

Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych skłania do sformułowania wniosku, że uchwały wydawane przez organy stanowiące samorządu terytorialnego w nawiązaniu do uprzednio obowiązującego art. 90 ust. 4 u.o.s.o, zawierały, w głównej mierze, przepisy ograniczające bądź narzucające drugiej stronie dodatkowe warunki. Pogląd ten, ma swoje odzwierciedlenie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r. w sprawie dopuszczalności treści uchwały podejmowanej na podstawie art. 90 ust. 4 u.o.s.o. oraz zakazu wprowadzania dodatkowych warunków otrzymania dotacji na podstawie art. 90 ust. 3 u.o.s.o. Bazując na praktyce sądowej w tym zakresie, można mieć obawy, że organ dotujący – działając obecnie na podstawie art. 38 ust. 1 u.f.z.o. – skorzysta z uprawnień wyrażonych w przywołanym przepisie. Co prawda, zmieniła się procedura dotacji, przez zależność od faktycznej liczby uczniów, niemniej uprawnienia organów j.s.t. pozostały utrzymane w zakresie określania, w drodze uchwały, trybu udzielania dotacji, jej rozliczania czy też dokonywania kontroli jej wydatkowania.

WNIOSKI

Obowiązująca ustawa o finansowaniu zadań oświatowych wprowadziła kilka zmian w dotychczasowej praktyce udzielania dotacji oświatowej. Jedną z takich znaczących zmian jest sposób ustalania wysokości dotacji, przez odniesienie się do kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Jak wynika z uzasadnienia projektu u.f.z.o., zmiana ta ma uprościć dotowanie, ponieważ zrezygnowano z uzależnienia jej od tzw. rodzaju szkoły. Dokonano również zmian w zakresie uprawnień i obowiązków organów dotujących, czyli organów stanowiących samorządu terytorialnego. W mojej opinii, warto tutaj wspomnieć o konieczności publikowania w „Biuletynie Informacji Publicznej” podstawowych kwot dotacji, aktualnych statystycznych liczb uczniów i wychowanków dotowanych szkół i placówek oraz dwukrotnej w ciągu roku aktualizacji tych informacji (art. 46 ust. 1 u.f.z.o.). Do znaczących zmian należy także zaliczyć fakt, że przyznanie dotacji stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w ustawie Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi²³. Ustawa ta daje sądom administracyjnym prawo orzekania

²³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1369, 1370, 2451.

w sprawie skarg na wspomniane czynności z zakresu prawa administracji publicznej, za jakie po zmianach uznaje się przyznawanie dotacji (art. 47 u.f.z.o.).

Analizując wybrane orzecznictwo sądów administracyjnych można dostrzec, że organy dotujące, działając w oparciu o przepisy ustawy o systemie oświaty, przekraczały swoje uprawnienia. Niestety, te tendencje – w praktyce organów j.s.t. – mogą nadal mieć miejsce. A to dlatego, że zgodnie z art. 38 ust. 1 u.f.z.o., organy wciąż posiadają te same uprawnienia, co wcześniej. W konsekwencji można wyprowadzić kilka wniosków. Po pierwsze, organy stanowiące j.s.t. nadal mogą wykroczać poza dyspozycje ustawowe (w szczególności zawarte w art. 38 ust. 1 u.f.z.o.). Po drugie, uchwały, które podejmuje organy stanowiące j.s.t. mogą być traktowane jako akty prawne mające większą moc prawną aniżeli akt normatywny, starając się nałożyć dodatkowe obowiązki do spełnienia po stronie beneficjenta. A przecież, uchwała podjęta przez organ stanowiący j.s.t. powinna być zgodna z regulacjami ustawowymi, ponieważ w przypadku przekroczenia upoważnień ustawowych pozostawałaby ona w sprzeczności z art. 94 Konstytucji RP, w myśl którego stanowienie prawa miejscowego następuje na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Po trzecie, art. 38 ust. 1 u.f.z.o. daje możliwość organowi stanowiącemu do określenia, jedynie w sposób techniczny, zakres danych, które wniosek musi zawierać, a nie do określania zasad oraz przesłanek, które w obrębie całego systemu prawnego mają takie znaczenie, jak warunki konieczne²⁴.

W mojej opinii, uprawnienia organu stanowiącego j.s.t., wynikające z art. 38 ust. 1 u.f.z.o., mogą nadal stanowić przykład nadużyć organu. Niestety, jest to nieuniknione. A to dlatego, że ustawodawca nie pozbawił organu stanowiącego j.s.t. prawa do określania, w drodze uchwały, trybu udzielania dotacji, rozliczania, czy też przeprowadzania kontroli.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA PRAWA

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z póź. zm.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2017 r., poz. 1875.

Ustawy z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2017 r., poz. 2096.

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2016 r., poz. 1943.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2017 r., poz. 1868.

²⁴ Tamże.

- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz. U. z 2017 r., poz. 1523.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60, 573 i 1909.
- Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, Dz. U. poz. 2203.

ORZECZNICTWO

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06, LEX nr 277299.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt II GSK 388/14.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. akt II GSK 1023/15.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt II SA/Sz 655/05.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 19 lipca 2007 r., sygn. akt I SA/Op 219/07.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. akt I SA/Po 1561/07.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 października 2008 r., sygn. akt I SA/Kr 1046/08.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 lutego 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 1106/08.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 508/16.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 lipca 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 265/17.

LITERATURA

- CISZEWSKI Piotr, LACHIEWICZ Wojciech, JAKACKA Beata [I IN.]: Dotacje oświatowe, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2015.
- DĄBEK Dorota: Prawo miejscowe, Warszawa: Wolters Kluwer 2007.
- GONET Wojciech: Dotacje w systemie finansów publicznych – wybrane zagadnienia, *Finanse Komunalne* 6 (2013), s. 5-21.
- KURZYNA–CHMIEL Danuta: Oświata jako zadanie publiczne, Warszawa: Wolters Kluwer 2013.
- PILICH Mateusz: Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, LEX 2015.
- Rządowy projekt ustawy o finansowaniu zadań oświaty, Druk sejmowy nr 1837.
- TALIK Arkadiusz, MAZUR Remigiusz: Udzielanie dotacji przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami w świetle orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i sądów administracyjnych, *Finanse Komunalne* 12 (2014), s. 45-60.

UPRAWNIENIA
ORGANU JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W ZAKRESIE PRZYZNAWANIA DOTACJI
W ŚWIETLE NOWEJ USTAWY O FINANSOWANIU ZADAŃ OŚWIATOWYCH

S t r e s z c z e n i e

Z dniem 1 stycznia 2018 r. weszły w życie przepisy nowej ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, na podstawie których ustawodawca upoważnił organ jednostki samorządu terytorialnego do m.in. ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji – co wynika z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. Uprawnienia te (zbieżne z uprawnieniami przepisów ustępującej w tym zakresie ustawy o systemie oświaty) dają możliwość organowi, aby w sposób techniczny uregulował zakres danych, które wniosek musi zawierać, a nie do określania zasad oraz przesłanek, jako warunki konieczne. W artykule zostały przedstawione wybrane wyroki sądów administracyjnych (bazujących na uprzednich regulacjach), w których podkreśla się przekroczenie uprawnień przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: system oświaty; uprawnienia; organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego; akty prawa miejscowego; ustawa o finansowaniu zadań oświatowych; dotacje

THE AUTHORITY OF THE UNIT OF AUTHORITY TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT
IN THE SCOPE OF AWARDING SUBSIDIES
UNDER THE NEW ACT ON FINANCING OF EDUCATIONAL TASKS

S u m m a r y

On January 1, 2018, the provisions of the new Act on financing educational tasks, on the basis of which the legislator authorized the body of the local government unit to, among others, entered into force; determining the mode of granting and accounting for subsidies – which results from art. 38 par. 1 u.f.z.o. These rights (convergent with the rights of the provisions giving way to the Education System Act in this respect) give the authority the possibility to regulate in a technical manner the scope of data which the application must contain, and not to define the rules and conditions as necessary conditions. The article presents selected judgments of administrative courts (referring to previous regulations), which emphasize the overrun of authority by bodies constituting local government units.

Key words: education system; powers; authority constituting units of local government; acts of local law; the Act on financing the tasks of education; subsidies