

Uzasadnienie faktyczne i prawne rozstrzygnięcia skargi.

Dnia 26 października 2011 r. Prezes Fundacji Ośrodek Doskonalenia Kadr w Policach, zwanej dalej „Fundacją ODK”, wniosła do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej pismo Nr FODK- 135/2011. W piśmie tym, wskazując na opinie prawne z dnia 30 czerwca, 17 sierpnia i 21 sierpnia 2011 r. sporządzone przez Kancelarię Radcy Prawnego GARDOCKI, Prezes Fundacji ODK zarzucała „łamanie prawa” przez Starostwo Powiatowe w Policach. Ponadto, Prezes Fundacji ODK, powołując się na pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 24 sierpnia 2010 r. Nr K-0010/212/MK/11 informowała, że w porządku obrad sesji Rady Powiatu w Policach z dnia 30 października 2011 r. nie przewidziano nowelizacji uchwały Nr XLVI/319/2010 Rady Powiatu w Policach z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych udzielanych z budżetu Powiatu Polickiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 134, poz. 2696). W konkluzji pisma Prezes w imieniu Fundacji ODK wnosila o „spowodowanie przestrzegania prawa przez organy Powiatu Polickiego”. Dnia 17 listopada 2011 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej przekazał skargę Fundacji ODK Radzie Powiatu w Policach.

Uchwałą Nr X/78/2011 z dnia 25 listopada 2011 r. Rada Powiatu w Policach zleciła Komisji Rewizyjnej przeprowadzenie kontroli w sprawie skargi Fundacji ODK dotyczącej działalności Zarządu Powiatu w Policach oraz Starosty Polickiego zobowiązując ją jednocześnie do przedstawienia wyników tej kontroli w formie sprawozdania.

Rozpatrzeniem skargi Fundacji ODK z dnia 26 października 2011 r. Komisja Rewizyjna zajęła się na posiedzeniach w dniach 13 i 19 grudnia 2011 r. oraz w dniu 17 stycznia 2012 r. Podczas posiedzeń Komisja Rewizyjna zapoznała się ze wszystkimi dostarczonymi dokumentami źródłowymi zgromadzonymi w tej sprawie przez właściwych pracowników Starostwa Powiatowego w Policach, a także wysłuchiwała wyjaśnień stron.

W dniu 19 grudnia 2011 r. Prezes Fundacji ODK skierowała do Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Policach pismo, w którym wnosila o spowodowanie: „aby Zarząd Powiatu w Policach:

- 1) wykonał Uchwałę Kolegium RIO wymienioną w ust. 2, tj. zastosował jedną z podstawowych zasad prawa (przywołaną w uzasadnieniu tejże uchwały) – tj. niedziałania prawa wstecz;
- 2) zwrócił Fundacji ODK kwotę 14.992,00 zł (słownie: czternaście tysięcy dziewięćset dziewięćdziesiąt dwa zł)”.

W treści wyżej wymienionego pisma przywołała liczne cytaty z opinii prawnych mających uzasadniać stanowisko skarżącej. Ponadto zarzuciła, że Starosta Policki w decyzji Nr 1/2011 znak EK.433.8.2011.GR z dnia 2 listopada 2011 r. umarzającej postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji naliczonej w nadmiernej wysokości od dnia 1 stycznia do 30 kwietnia 2011 r. potwierdził nieprawdę, jakoby w piśmie z dnia 27 października 2011 r. nr FOK- 135/11 strona, czyli Prezes reprezentujący Fundację ODK wypowiedziała się co do

dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji. Zdaniem Prezesa Fundacji ODK nie dotyczyło to wszystkich dokumentów i materiałów zgromadzonych przez Starostwo Powiatowe w Policach w sprawie, albowiem Fundacja ODK otrzymała opinię Kancelarii Radcy Prawnego GARDOCKI z dnia 28 października 2011 r., opinię pana Bartosza Stojckiego - z dnia 19 października 2011 r. i opinię pana Tomasza Przeworskiego - z dnia 19 października 2011 r. po zakończeniu postępowania.

Dnia 27 stycznia 2012 r. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej skierował na ręce Przewodniczącego Rady Powiatu w Policach „Sprawozdanie Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Policach z kontroli w sprawie skargi Fundacji ODK w Policach”.

W dniu 8 lutego 2012 r. do biura Rady Powiatu w Policach wpłynęło pismo Prezesa Fundacji ODK wraz z załącznikiem zatytułowanym „Wyjaśnienia Fundacji Ośrodek Doskonalenia Kadr w Policach do Sprawozdania Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Policach z kontroli w sprawie skargi Fundacji ODK w Policach” z prośbą o przekazanie Radnym Rady Powiatu w Policach załączonego pisma.

Zarzuty skargi Prezesa Fundacji ODK zawarte w pismach z dnia 26 października 2011 r. i 19 grudnia 2011 r. można podzielić na cztery grupy:

- 1) dokonywania przez Zarząd Powiatu w Policach rozliczania dotacji w trakcie roku budżetowego i związanego z tym pomniejszenia kwot miesięcznych dotacji na łączną kwotę 14.992,00 zł;
- 2) naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz;
- 3) niewykonania zaleceń Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie zawartych w piśmie z dnia 24 sierpnia 2011 r. Nr K-0010/212/MK/11;
- 4) potwierdzenia przez Starostę Polickiego w decyzji administracyjnej Nr 1/2011 znak EK.433.8.2011.GR z dnia 2 listopada 2011 r. nieprawdy, jakoby w piśmie z dnia 27 października 2011 r. nr FOK- 135/11 strona, czyli Prezes reprezentujący Fundację ODK wypowiedziała się, co do dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji.

Ad. 1)

Dotacje w 2011 r. udzielane były i rozliczane na zasadach określonych w uchwale Nr XLVI/319/2010 Rady Powiatu w Policach z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych udzielanych z budżetu Powiatu Polickiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego Nr 134, poz. 2696). W myśl § 5 ust. 1 tej uchwały rozliczenie dotacji następuje na podstawie sporządzanych przez dotowanego i przedkładanych Zarządowi comiesięcznych informacji o rzeczywistej liczbie uczniów, wg stanu na koniec miesiąca sprawozdawczego, nie później niż do 10. dnia miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym. Z kolei § 6 ust. 1 uchwały stanowił, iż dotowany sporządza i przekazuje Zarządowi, w terminie do 10. dnia każdego miesiąca, rozliczenie miesięczne przyznanej dotacji na działalność szkoły niepublicznej. W punkcie 4 (informacja miesięczna o rzeczywistej liczbie uczniów) załącznika do uchwały Nr XLVI/319/2010 Rady Powiatu w Policach z dnia 5 listopada 2010 r. dotowany był zobowiązany wskazać „kwotę otrzymanej dotacji od początku roku”, którą Starostwo Powiatowe w Policach uwzględniało ustalając wysokość dotacji na miesiąc następny. Powyższe zapisy wskazują na uprawnienie Zarządu Powiatu w Policach do dokonywania rozliczeń dotacji, w tym jej zmniejszania lub zwiększania w trakcie roku budżetowego. Należy podkreślić, iż w ubiegłych latach praktyka

taka nie była kwestionowana przez skarżącą, aczkolwiek dotychczas dochodziło wyłącznie do jednorazowego zwiększenia kwoty miesięcznej dotacji wyrównującej kwoty wypłaconych dotacji do czasu ustalenia wysokości stawki dotacji obowiązującej w danym roku. Nie zmienia to jednak faktu, iż zasada była tożsama. Jedyna różnica polegała na tym, iż w ubiegłych latach wyrównanie następowało jednorazowo, a w roku 2011 rozliczenie polegało na rozłożeniu kompensacji na kilka miesięcy, co w przypadku obniżenia dotacji było korzystne dla Fundacji ODK. Fundacja ODK zresztą zwróciła się w piśmie z dnia 7 lipca 2011 r. o rozłożenie nadpłaty dotacji na rok 2011 na prowadzenie szkół przez Fundację ODK w kwocie 14.992,00 zł na 24 miesięczne raty, poczynając od września 2011 r. W pełni pozytywne rozpatrzenie tego wniosku nie było możliwe z uwagi na zasady regulujące finanse publiczne. Prawdopodobnie przyjętej przez Zarząd Powiatu w Policach praktyki rozliczenia dotacji potwierdza treść opinii prawnej sporządzonej przez radcę prawnego Przemysława Gardockiego w dniu 28 października 2011 r., w której napisano: „[...]Jeżeli zatem dotacja rozliczana jest w trakcie roku w transzach i z rozliczenia wynika, iż została wypłacona w wysokości wyższej niż wynikałoby to z przyjętego harmonogramu płatności transz zdaniem opiniującego nadwyżka może być rozliczona, bądź jednorazowo w kolejnym okresie rozliczeniowym, bądź sukcesywnie w kolejnych miesiącach do zakończenia okresu na jaki dotacja została udzielona[...]”. Wskazać także trzeba na treść art. 252 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), który stanowi, iż dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania. W niniejszej sprawie, gdyby nie dokonano rozliczeń dotacji w trakcie roku budżetowego doszłoby do otrzymywania przez Fundację ODK dotacji w wysokości wyższej niż określona w przepisach tj. uchwale Nr 54/2011 Zarządu Powiatu w Policach z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej kwoty dotacji na jednego ucznia w 2011 r. dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych, a w konsekwencji skutkowałoby obowiązkiem zwrotu przez Fundację ODK dotacji pobranej w nadmiernej wysokości i to z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Ważnym aspektem sprawy jest również fakt, iż brzmienie art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) nie zmieniło się od 2004 r., a w myśl zawartych tam m.in. zapisów wskazuje się na obowiązek „... w przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju”, który to przepis nie był w praktyce respektowany w latach poprzednich, również wówczas, gdy Naczelnikiem Wydziału Edukacji i Kultury Starostwa Powiatowego w Policach była pani Maria Górską, a zdecydowanie miał on wpływ na określenie wysokości przedmiotowych dotacji.

Zauważyć także należy, iż według wiedzy jaką dysponowała Komisja Rewizyjna, Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie pomimo wielu monitów Prezes Fundacji ODK nie stwierdziła żadnych uchybień w trybie rozliczenia dotacji przyjętym przez Zarząd Powiatu w Policach. Za całkowicie bezzasadne należy uznać żądanie zwrotu kwoty 14.992,00 zł. Wysokość dotacji otrzymanej przez Fundację ODK w roku 2011 była zgodna z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Tym samym zarzut jest niezasadny.

Ad. 2)

Kwestię nierespektowania zasady niedziałania prawa wstecz rozstrzygnęło dnia 19 września 2011 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, które podjęło uchwałę Nr XIX/115/S/2011, w której stwierdziło nieważność uchwały Zarządu Powiatu w Policach Nr 54/2011 w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej kwoty dotacji na jednego ucznia w 2011 r., w części dotyczącej wyrażenia „i ma zastosowanie do dotacji należnych od dnia 1 stycznia 2011 r.”. W pozostałym zakresie Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie nie stwierdziła uchybień w wyżej wymienionej uchwale. W szczególności nie został podważony przez organ nadzoru § 3 uchwały, który stanowi, iż „Kwoty dotacji, o których mowa w § 1 i 2, obowiązują od dnia 1 stycznia 2011 r.” i w sposób jednoznaczny rozstrzyga kwestię czasookresu obowiązywania stawek dotacji określonych w uchwale. Powyższe potwierdzają opinie prawne pana Bartosza Stojackiego - z dnia 19 października 2011 r. i pana Tomasza Przeworskiego - z dnia 19 października 2011 r. Tym samym zarzut jest niezasadny.

Ad. 3)

Dnia 23 grudnia 2011 r. Rada Powiatu w Policach podjęła uchwałę Nr XI/82/2011 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych udzielanych z budżetu Powiatu Polickiego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2012 r., poz. 166). Uchwała ta w § 3 ust. 1 wypełnia zalecenia Regionalnej Izby Obrachunkowej zawarte w piśmie z dnia 24 sierpnia 2011 r. Nr K-0010/212/MK/11. Oczywiście jest, iż proces przygotowania uchwały obejmującej tak skomplikowaną materię jest czasochłonny. Według wyjaśnień Zarządu Powiatu w Policach, w szczególności na pewne wydłużenie procesu uchwałodawczego w tym zakresie, wpłynął proces konsultacji projektu uchwały z Regionalną Izbą Obrachunkową w Szczecinie. Tym samym zarzut jest niezasadny.

Ad. 4)

W wyniku błędnego zdefiniowania problemu rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych w roku 2011, polegającego na użyciu terminu „nadpłata” zamiast „nadwyżka” skutkującego wydaniem opinii prawnej, wszczęto z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji naliczonej w nadmiernej wysokości w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 kwietnia 2011 r. dla słuchaczy Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych i Uzupełniającego Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych Fundacji Ośrodek Doskonalenia Kadr w Policach. W toku czynności wyjaśniających okazało się, iż przedwczesne jest stwierdzenie, czy w tym przypadku doszło do pobrania dotacji w nadmiernej wysokości, ponieważ dotacja została przyznana na okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2011 r., w związku z czym nie doszło do całkowitego rozliczenia dotacji za ww. okres, albowiem rok nie został jeszcze rozliczony, a zatem o ewentualnej nadwyżce można mówić dopiero po upływie czasu, na który została udzielona. W wyniku czego wydano decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego.

Starosta Policki w uzasadnieniu decyzji Nr 1/2011 znak EK.433.8.2011.GR z dnia 2 listopada 2011 r. umarzającej postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu dotacji naliczonej w nadmiernej wysokości od dnia 1 stycznia do 30 kwietnia 2011 r. zawarł zdanie: „W piśmie znak: FODK- 135/11 z dnia 27 października 2011 r., strona wypowiedziała się co

do dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji”. Zdanie to zawiera wyłącznie informację, iż strona postępowania przedstawiła swe stanowisko w sprawie. Informacja ta nie wskazuje rozmiaru materiału dowodowego, co do którego odniosła się Fundacja ODK, a jedynie fakt dokonania tej czynności i skorzystania z uprawnienia należnego stronie zgodnie z art. 10 § 1 Kpa tj. możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji. W myśl art. 75 § 1 Kpa jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.

Opinie prawne, z którymi skarżąca zapoznała się po zakończeniu postępowania, nie stanowią materiału dowodowego postępowania administracyjnego, toteż organ wydający decyzję nie był zobowiązany do ich udostępnienia stronie postępowania. Dwie z nich tj. opinia pana Bartosza Stojackiego - z dnia 19 października 2011 r. i opinia pana Tomasza Przeworskiego z dnia 19 października 2011 r. nie dotyczą sprawy w jakiej toczyło się postępowanie administracyjne. Na koniec należy zauważyć, iż postępowanie skargowe nie jest właściwym trybem do rozpatrywania zarzutów dotyczących postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 127 i 128 Kpa strona niezadowolona z decyzji winna wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia. Decyzja Nr 1/2011 znak EK.433.8.2011.GR z dnia 2 listopada 2011 r. Starosty Polickiego zawierała stosowne pouczenie. Z informacji będących w dyspozycji Komisji Rewizyjnej wynika, że Fundacja ODK nie skorzystała z tego uprawnienia. Tym samym zarzut jest niezasadny.

Pouczenie.

W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.