

Jak wskazuje brzmienie art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania dotacji.

Tryb w rozumieniu potocznym, według słownika języka polskiego oznacza: ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metodę postępowania, sposób, system. Pojęcie kontroli z kolei winno być rozumiane jako działanie mające na celu sprawdzenie, zestawienie zastanego stanu faktycznego ze stanem wymaganym. 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, elementów poddanych kontroli. Nie może budzić wątpliwości, że w odniesieniu do środków publicznych muszą obowiązywać szczególne zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty niewchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cel ten, w odniesieniu do dotacji oświatowych, jest realizowany poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli, zgodnie z ustawową delegacją zawartą uprzednio w 90 ust. 4 u.s.o., a obecnie w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. Z powyższego wynika zatem, że tryb oznacza jakiś system postępowania, może to być system kontroli wykorzystywania dotacji, czyli pełny zakres regulacji mających na celu sprawdzenie prawidłowości wykorzystywania dotacji (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1570/12).

W wyroku z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1746/14, NSA wyjaśnił, że zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o. intencją ustawodawcy było przeniesienie na rzecz organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia do ustalenia, w drodze uchwały (stanowiącej akt prawa miejscowego), ogólnych zasad związanych z procesem przyznawania dotacji oświatowych oraz trybu weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznawanych środków. Obowiązkiem organu dotującego nie jest bowiem tylko udzielenie dotacji publicznym i niepublicznym szkołom i przedszkolom na każdego ucznia, ale także dokonanie kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczenie tych dotacji. Nie może dojść do sytuacji, aby beneficjent miał otrzymywać dotacje bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z jej celami. Potwierdza to charakter mieszany, tj. podmiotowo - celowy dotacji. Dotacja przysługuje na każdego ucznia i w tym zakresie ma charakter podmiotowy, jednakże przeznaczona jest na dofinansowanie realizacji konkretnych zadań szkoły (kształcenie, wychowanie i opieka, w tym profilaktyka społeczna - art. 35 u.f.z.o.) i w tym zakresie ma charakter celowy. Zatem właściwa jednostka samorządu terytorialnego, z której budżetu wypłacane są dotacje, ma prawo, a wręcz obowiązek kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji przez upoważnione podmioty. Ustanowiony przez jednostkę samorządową system kontroli musi skutecznie realizować cel ustawy.

W ramach przyznanego uprawnienia do kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji, osoby prowadzące kontrolę mają prawo wstępu na teren szkoły oraz prawo do wglądu do dokumentacji szkolnej. Gdyby jednak prawo kontroli wykorzystania środków publicznych miało być realizowane wyłącznie poprzez prawo wglądu w dokumentację i prawo wstępu do szkół, to ustawodawca nie zawarłby w ustawie stosownej delegacji do stanowienia przez organy przepisów określających tryb (sposób działania) przeprowadzenia kontroli. Mogą one więc uregulować takie kwestie jak: konieczność udostępnienia pomieszczenia do przeprowadzenia kontroli, udzielenia informacji pisemnych i ustnych wyjaśnień kontrolującym.

W najnowszym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że uprawnienie do żądania przedłożenia kopii dokumentów niewątpliwie usprawnia przeprowadzenie kontroli i nie można

uznać, aby obowiązek ten wykraczał poza upoważnienie przewidziane w art. 80 ust. 4 u.s.o. (aktualnie art. 36 ust. 2 u.f.z.o.). Jak bowiem wskazał NSA w wyroku z dnia 16 maja 2018 r., sygn. akt I GSK 883/18, nie można tracić z pola widzenia tego, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały umocowane do określania szczegółowych warunków co do sposobu (trybu) prowadzenia kontroli oraz oznaczenia granic (zakresu) kontroli. To z tej kompetencji należy wywodzić umocowanie do nałożenia obowiązku współdziałania w trakcie kontroli poprzez sporządzanie niezbędnych kopii dokumentów związanych z przedmiotem kontroli. Tego rodzaju obowiązek stanowi element określenia sposobu postępowania podmiotu dotowanego w ramach kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

Z art. 38 u.f.z.o. należy wywodzić więc umocowanie do nałożenia obowiązku współdziałania z kontrolującymi m.in. poprzez udzielanie ustnych i pisemnych odpowiedzi oraz wyjaśnień. W ramach procesu kontroli mieszczą się bowiem uprawnienia organu do przeprowadzenia oględzin obiektów, składników majątkowych, przebiegu określonych czynności, żądania udzielenia wyjaśnień, jak również wzywania i przesłuchania świadków czy korzystania z opinii biegłych. Powyższy pogląd zaakceptował Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku w sprawie o sygn. akt II GSK 1746/14 - odnosząc się do systemu kontroli wykorzystywania przez beneficjentów dotacji - wskazał, iż musi być to system skuteczny, realizujący cel wskazany w przywołanej delegacji. Zdaniem NSA, działania takie jak wyżej wymienione, nakierowane na zebranie stosownych dowodów, są normalnymi czynnościami przeprowadzanymi w ramach postępowania kontrolnego. Nie jest także nadmiernym uprawnieniem kontrolujących przyznanie im możliwości żądania sporządzania niezbędnych do kontroli odpisów i wyciągów z dokumentacji, zestawień i obliczeń opartych na dokumentach.

Zaznaczyć także należy, że prawo wstępu nie oznacza jedynie wejścia na teren kontrolowanej placówki. Kontrola ma służyć prawidłowości wykorzystania przyznanych dotacji a system kontroli ma być skuteczny, więc nielogiczne byłoby gdyby kontrolerzy nie mogli swobodnie poruszać się po obiektach i pomieszczeniach związanych z przedmiotem kontroli, aby np. zweryfikować zapisy dokumentacji ze stanem rzeczywistym. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., VIII SA/Wa 43/20) uprawnienie kontrolujących do obserwacji i sprawdzenia spełnienia przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu nie stoi też w sprzeczności z uprawnieniami osób sprawujących nadzór pedagogiczny (art. 55 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo oświatowe).

*Źródło: [orzeczenia.nsa.gov.pl](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)*