

USTAWA

z dnia ...

o zmianie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych

Art. 1. W ustawie z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2082, 2089 i 2666 oraz z 2023 r. poz. 709 i 825) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 36:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli, z zastrzeżeniem art. 38 ust. 1a pkt 2, mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 - także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji. Uprawnienia te nie obejmują możliwości żądania przesyłania oryginałów, odpisów, kopii, wyciągów lub wydruków wymienionych dokumentacji i list poza przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę.”,

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Organ dotujący może wezwać do udostępnienia osobom upoważnionym do kontroli dokumentacji, o której mowa w ust. 2, oraz list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w innym terminie niż określony w ust. 3, nie krótszym niż 7 dni od dnia doręczenia wezwania. Właściwy organ nadaje decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.”,

c) w ust. 4 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych odpowiednio tych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, a także ich rodziców, znajdujące się w dokumentacji, o której mowa w ust. 2;”,

d) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Kontrola może obejmować okres 5 lat budżetowych poprzedzających rok budżetowy, w którym jest ona przeprowadzana oraz rok budżetowy w którym jest przeprowadzana.”,

e) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. W przypadku utrudniania lub udaremniania przez przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę, lub przez ich organ prowadzący czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2 lub w uchwale podjętej na podstawie art. 38 ust. 1, organ dotujący wzywa dyrektora lub organ prowadzący tego przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki do zaprzestania tych działań w wyznaczonym terminie.”,

f) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 6, organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w tej szkole lub placówkach czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2 lub w uchwale podjętej na podstawie art. 38 ust. 1. Właściwy organ nadaje decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.”,

g) ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Środki przekazane przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce, za okres, którego dotyczyło wstrzymanie dotacji, mogą być wykorzystane wyłącznie na refundację wydatków związanych z realizacją zadań przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, o których mowa w art. 35 ust. 1, poniesionych przez szkołę lub placówkę w okresie roku budżetowego, w którym dotacja została wstrzymana. Jeżeli okres wstrzymania dotacji przypada na więcej niż jeden rok budżetowy, przekazane środki mogą być wykorzystane proporcjonalnie do okresów wstrzymania dotacji w poszczególnych latach budżetowych.”;

2) w art. 37:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Jeżeli przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła lub placówka:

1) nie przekazała rozliczenia wykorzystania dotacji za rok bazowy lub nie dokonała w rozliczeniu korekty błędów w terminie wskazanym przez organ dotujący;

2) nie przekazała informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, na których jest udzielana dotacja zgodnie z art. 34 ust. 2, w terminie określonym w uchwale, o której mowa w art. 38 ust. 1;

3) nie wykonała decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądu wydanych w związku z przekazaną dotacją

- organ dotujący wzywa dyrektora przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki lub organ prowadzący to przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę do wykonania działań, o których mowa w pkt 1-3, w wyznaczonym terminie.”;

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu, o którym mowa w ust. 1, organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce, dotacji do dnia wykonania działań, o których mowa w ust. 1. Właściwy organ nadaje decyzji rygor natychmiastowej wykonalności.”;

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Środki przekazane przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce, za okres, którego dotyczyło wstrzymanie dotacji, mogą być wykorzystane wyłącznie na refundację wydatków związanych z realizacją zadań przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, o których mowa w art. 35 ust. 1, poniesionych przez przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę w okresie roku budżetowego, w którym dotacja została wstrzymana. Jeżeli okres wstrzymania dotacji przypada na więcej niż jeden rok budżetowy, przekazane środki mogą być wykorzystane proporcjonalnie do okresów wstrzymania dotacji w poszczególnych latach budżetowych.”;

3) w art. 38:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić w uchwale, o której mowa w ust. 1, w szczególności:

1) wymagany sposób opisanie dokumentacji potwierdzającej prawidłowość wykorzystania dotacji;

2) inne niż wymienione w art. 36 ust. 2 uprawnienia osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli, z zastrzeżeniem art. 36 ust. 2 zdanie drugie, w szczególności uprawnienia do:

a) sporządzania przez te osoby odpisów, kopii, wyciągów, notatek i wydruków oraz udokumentowanego pobierania danych w postaci elektronicznej z dokumentacji i list, o których mowa w art. 36 ust. 2,

b) żądania okazania majątku podlegającego kontroli i do dokonania jego oględzin,

c) przesłuchiwanie świadków, w tym kontrolowanego, oraz do żądania od nich wyjaśnień na piśmie.”,

b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, w związku z udzielaniem i rozliczaniem wykorzystania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, przetwarza dane osobowe dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych odpowiednio w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach, a także ich rodziców, w tym z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych służących do gromadzenia danych osobowych.”.

Art. 2. Uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podjęte na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc do dnia wejścia w życie uchwał podjętych na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1 pkt 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż 24 miesiące od dnia wejścia niniejszej ustawy w życie.

Art. 3. Do postępowań w sprawie udzielenia i rozliczenia dotacji oraz w sprawie kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Przedmiotem projektu jest zmiana i doprecyzowanie reguł związanych z kontrolą pobierania i wydatkowania tzw. dotacji oświatowych, udzielanych na podstawie ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (u.f.z.o.).

W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca wprowadził model szerokiego wspierania oświaty niesamorządowej ze środków publicznych. Umożliwia to korzystanie przez obywateli z konstytucyjnych praw i wolności. Jednak wykorzystywanie środków publicznych powinno wiązać się z możliwością przeprowadzania efektywnego postępowania kontrolnego oraz wstrzymywania przepływów finansowych w przypadku wykrycia naruszeń.

Tymczasem jednostki samorządu terytorialnego (JST) zgłaszają problemy związane z praktycznym stosowaniem przepisów u.f.z.o. Środki przeznaczone na dotacje stanowią ważny element budżetów samorządowych (zwłaszcza gmin i powiatów) i jednocześnie pełnią istotną rolę w funkcjonowaniu podmiotów prywatnych, będących organami prowadzącymi. Nie ma zatem wątpliwości, że gminy, powiaty i województwa powinny otrzymać instrumenty prawne umożliwiające rzetelną i skuteczną kontrolę pobierania oraz wydatkowania dotacji oświatowych.

Bazując na dotychczasowych doświadczeniach – zarówno analizie orzecznictwa sądów, jak i postulatach samorządów oraz opracowaniach prawniczych – zaproponowano szereg modyfikacji. Uwzględniają one przyjęty obecnie model, w którym część zagadnień związanych z przeprowadzaniem kontroli regulują wprost przepisy u.f.z.o., a część określają organy stanowiące JST na podstawie upoważnienia ustawowego przewidzianego w art. 38 ust. 1 u.f.z.o.

1) w zakresie art. 36 u.f.z.o.

Artykuł 36 u.f.z.o. określa wprost niektóre mechanizmy związane z kontrolą dotacji oświatowych. Nie jest to jednak regulacja całościowa – organ stanowiący JST na podstawie art. 38 ust. 1 u.f.z.o. ma obowiązek ustalenia m.in. trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania dotacji. Ma to zapewniać poszczególnym JST możliwość dostosowania procedur do lokalnych lub regionalnych uwarunkowań, ale powoduje konkretne wątpliwości prawne.

Propozycja nowelizacji ust. 2 zostanie omówiona w pkt 3 uzasadnienia, w kontekście zmian w upoważnieniu do stanowienia prawa miejscowego.

Zamiar dodania ust. 3a wiąże się z uelastycznieniem terminów związanych z udostępnianiem dokumentacji przez podmioty kontrolowane. O ile standardowym rozwiązaniem pozostanie (określony w ust. 2) 14-dniowy termin na udostępnienie dokumentacji od zwrócenia się o to przez osoby upoważnione do kontroli, to organ dotujący uzyska możliwość wezwania podmiotu kontrolowanego do udostępnienia tej dokumentacji w terminie nie krótszym niż 7 dni od dnia doręczenia wezwania.

Umożliwi to dostosowanie sposobu sprawowania kontroli do lokalnych uwarunkowań. W przypadku np. typowych kontroli planowych, będzie można poprzestać na standardowym (14-dniowym) terminie przedłożenia dokumentów, uwzględniając własne możliwości kadrowe kontrolującego oraz ograniczając ingerencję w bieżącą funkcjonowanie jednostek kontrolowanych. Jednak w przypadku podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości, wyznaczenie krótszych terminów może utrudnić np. próbę uzupełniania przez organ prowadzący dokumentacji w sposób sprzeczny z przepisami. Jest to istotne o tyle, że ustawodawca powiązał finansowanie niepublicznych szkół, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, z wymogiem obecności uczniów na określonej liczbie zajęć, którą to obecność powinni potwierdzać czytelnymi podpisami na wspomnianych listach. Ważna jest zatem możliwość niezwłocznej ich weryfikacji. Aby wydawanie decyzji w sprawie skróconego terminu mogło osiągnąć swój cel, wprowadza się obowiązek nadania przez właściwy organ klauzuli natychmiastowej wykonalności.

Zmiana brzmienia ust. 4 wiąże się z sygnalizowanymi w praktyce przypadkami odmowy udostępniania umów zawartych z rodzicami uczniów. Proponuje się zatem jednoznaczne wskazanie, że przetwarzanie może dotyczyć również danych osobowych rodziców.

W ust. 5 precyzuje się, że kontrola może być sprawowana również w roku, w którym następuje udzielenie dotacji (roku budżetowym).

W ust. 6-8 proponuje się rozszerzenie kompetencji do wstrzymania wypłaty dotacji w przypadku utrudniania sprawowania kontroli. W obowiązującym stanie prawnym taka możliwość istnieje w odniesieniu tylko do niektórych podmiotów otrzymujących dotację. W przypadku pozostałych (np. przedszkoli) brak jest analogicznych rozwiązań. Nowe brzmienie przepisów ułatwi przymuszenie obowiązanych do poddania się czynnościom kontrolnym i w konsekwencji może przyczynić się (już samym zagrożeniem zastosowania tej swoistej sankcji) do powstrzymania się od naruszania prawa.

Ponadto ze zmienianego ust. 7 wynikać będzie, że organ nadaje decyzji o wstrzymaniu wypłaty dotacji rygor natychmiastowej wykonalności. Należy podkreślić, że decyzja ta nie jest decyzją w sprawie zwrotu dotacji, lecz ma na celu przymuszenie adresata do poddania się kontroli. W obowiązującym stanie prawnym, gdy decyzja wstrzymująca wypłatę zostanie zaskarżona odwołaniem, jej faktyczne wykonanie może zostać odroczone np. o kilka miesięcy. Co prawda organ I instancji może rozważać nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz jeżeli one nie wystąpią, wówczas sens wydania decyzji stoi pod znakiem zapytania. Nałożenie na właściwy organ obowiązku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności sprawi, że sankcja wstrzymania dotacji będzie mobilizować do poddania się kontroli w ramach przewidzianych przez prawo.

2) w zakresie art. 37 u.f.z.o.

Przepis art. 37 u.f.z.o. reguluje procedurę wstrzymywania dotacji w przypadku nierealizowania niektórych obowiązków związanych z otrzymywaniem dotacji. Także w tym przypadku w obowiązującym stanie prawnym kompetencja do wstrzymania przekazywania dotacji dotyczy tylko niektórych podmiotów.

Zmiana objęłaby, analogicznie jak w przypadku propozycji nowelizacji art. 36 ust. 6-8 u.f.z.o., rozszerzenie kręgu podmiotów, wobec których wstrzymanie przekazywania dotacji mogłoby nastąpić o przedszkola, inne formy wychowania przedszkolnego i wszystkie szkoły oraz placówki. Także w tym wypadku organ miałby nadawać rygor natychmiastowej wykonalności decyzji wstrzymującej.

3) w zakresie art. 38 u.f.z.o.

Rozwianiu wątpliwości interpretacyjnych ma służyć nowelizacja art. 38. Regulacje przyjmowane w uchwałach organów stanowiących JST na podstawie art. 38 ust. 1 u.f.z.o. często są bowiem przedmiotem skarg do sądów administracyjnych. Nie ma wątpliwości, że prawidłowość gospodarowania środkami publicznymi powinna wiązać się z możliwością jej rzetelnej kontroli. Jak wskazano w orzecznictwie: „Nie jest [...] akceptowalna sytuacja, w której jednostka ta nie miałaby możliwości, lub miałaby utrudnioną możliwość skontrolowania prawidłowości wydatkowania przyznanej dotacji” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2021 r., sygn. I GSK 800/21, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Doprecyzowanie przepisów ma zatem służyć zapewnieniu pewności prawa zarówno po stronie kontrolowanych, jak i kontrolujących.

W konsekwencji proponuje się dodanie ust. 1a, w którym znalazłoby się wskazanie przykładowych spraw, które mogą zostać uregulowane aktach prawa miejscowego.

Wprost zostanie określona kompetencja organu stanowiącego do wprowadzenia wymogu opisywania dokumentacji potwierdzającej prawidłowość wykorzystania dotacji. Dotychczas kwestia ta była przedmiotem rozbieżnego orzecznictwa sądów administracyjnych (przykładowo za taką możliwością opowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. I GSK 151/22, a przeciw – NSA w wyroku z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. I GSK 117/21).

Drugi punkt dodawanego ust. 1a dotyczy natomiast uprawnień osób upoważnionych do przeprowadzenia kontroli. Obecnie istnieją wątpliwości, czy kontrolujący mogą stosować jedynie te środki dowodowe, które zostały wprost wskazane w art. 36 ust. 2 u.f.z.o., czy też rada gminy jest uprawniona do wprowadzenia ich szerszego katalogu, np. żądania okazania przedmiotów, które zostały nabyte za środki uzyskane w ramach dotacji czy też przesłuchania pracowników szkoły (przykładowo przeciw takiej możliwości wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. I GSK 117/21, za: NSA w wyroku z dnia 27 stycznia 2023 r., sygn. I GSK 151/22). Proponuje się zatem doprecyzowanie upoważnienia ustawowego również w tym zakresie. Organ stanowiący będzie mógł wprowadzić dodatkowe uprawnienia kontrolujących. Aby nie doszło do kreowania nadmiernych kompetencji, wyłączona zostanie możliwość ustanowienia podstaw do żądania przesłania dokumentacji i list (albo ich odpisów itp.) – zgodnie z art. 36 ust. 2 i ust. 3 u.f.z.o. pozostanie możliwość wglądu do nich po wcześniejszym zwróceniu się o ich udostępnienie. Zmiana ta uwzględnia dotychczasowe orzecznictwo, które kwestionowało możliwość żądania nadsyłania dokumentacji.

Należy podkreślić, że elementy wprost wskazane w ust. 1a nie stanowią katalogu wyczerpującego (dzięki użyciu wyrażenia „w szczególności”). Organy stanowiące wciąż będą mogły kształtować rozwiązania proceduralne, które mieszczą się w ramach „trybu udzielania i rozliczania dotacji” oraz „trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania” a nie zostały wprost uregulowane na poziomie ustawy. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 27 stycznia 2023 r.: „[...] organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - wykonując delegację ustawową zawartą w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. - uprawniony jest do stworzenia systemu kontroli, który będzie pozwalał na pełną weryfikację wykorzystywania przez beneficjentów dotacji”. Nowelizacja ma jedynie ograniczyć stale pojawiające się wątpliwości interpretacyjne.

Zmiana w ust. 2 następuje z przyczyn analogicznych jak w przypadku zmiany art. 36 ust. 4 u.f.z.o.

Przepisy przejściowe

W art. 2 proponuje się jednoznaczne utrzymanie w mocy aktów prawa miejscowego stanowiących na podstawie art. 38 ust. 1 u.f.z.o. Choć zmiany przepisu upoważniającego, dokonane zgodnie z projektem, jedynie doprecyzowują fakultatywne uprawnienia organów stanowiących, to istnieje ryzyko uznania tego przez niektóre sądy administracyjne lub organy nadzoru za przesłankę wygaśnięcia dotychczasowych uchwał (zwłaszcza w kontekście zmiany art. 36 ust. 2 u.f.z.o.). Z uwagi na bardzo ważną rolę tych aktów prawa miejscowego w procedurze przyznawania i rozliczania dotacji oświatowych, należy kwestię tę rozstrzygnąć wprost.

Zgodnie z art. 3 do postępowań w sprawie udzielenia i rozliczenia dotacji oraz w sprawie kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosowane miałyby być przepisy dotychczasowe.

Projekt nie pociąga za sobą dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa lub budżetów JST. Rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych może pozytywnie wpłynąć na pewność i sprawność funkcjonowania organów JST oraz poprawiać efektywność w zakresie zwrotów dotacji (np. nienależnie pobranych), lecz trudno precyzyjnie wykazać w tym zakresie potencjalne oszczędności.