



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 czerwca 2017 r.

Poz. 2706

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 795/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 8 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak

Sędzia WSA Katarzyna Borońska

Sędzia WSA Ireneusz Dukiel (sprawozdawca)

Protokolant

Katarzyna Kiermacka

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 8 grudnia 2016 r.

sprawy ze skargi A. N. i J. R.

na § 6 ust. 2 i § 4 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Złotoryi z dnia 26 listopada 2015 r. nr 0007.XII.92.2015

w przedmiocie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania

- I. odrzuca skargę w części dotyczącej żądania stwierdzenia nieważności § 4 ust. 2 zaskarżonej uchwały;
- II. stwierdza nieważność § 6 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie ‘’, ilości dowodów wpłat czesnego i zwolnień z opłat’’;
- III. oddala dalej idącą skargę;
- IV. zasądza od Gminy Miejskiej Złotoryja solidarnie na rzecz J. R. i A. N. kwotę 407 (czteryście siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

J. R. i A. N., działający jako wspólnicy spółki cywilnej „Michałek” (dalej jako wspólnicy spółki cywilnej, strona lub skarżący), powołując się na art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990, Nr 16, poz. 95 ze zm., dalej u.s.g.) zaskarżyli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu uchwałę Rady Miejskiej w Złotoryi z dnia 26 listopada 2015 r., Nr 0007.XII.92.2015 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli, niepublicznych innych form

wychowania przedszkolnego oraz niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania w zakresie jej:

- § 6 ust. 2 poprzez zobowiązanie kontrolowanej jednostki do udostępnienia dokumentów obejmujących finanse organu prowadzącego, wykraczające poza rozliczenie udzielonej dotacji;

- § 4 ust. 2, które w miesiącach lipiec i sierpień nie ustalają faktycznej ilości uczniów, lecz opierają się na uśrednionej ilości innych miesięcy.

Wnosząc o uchylenie zaskarżonych przepisów skarżący zarzucili, iż podjęte zostały z naruszeniem:

- art. 80 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t. jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm., dalej u.s.o.) poprzez jego pominięcie jako podstawy prawnej uchwały;

- art. 90 ust. 4 u.s.o. poprzez brak uregulowania w uchwale trybu prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji.

W uzasadnieniu wskazano, iż legitymacja do zaskarżenia uchwały przysługuje organowi prowadzącemu placówkę, gdyż to on może wnioskować o dotację i tym samym posiada legitymację do zakwestionowania w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. przedmiotowej uchwały. Strona nadmieniła, że pismem z dnia 15 kwietnia 2016 r. Gmina odmówiła usunięcia zaskarżonych zapisów z uchwały, wobec czego skarga stała się konieczna.

Naruszenie prawa w § 6 ust. 2 uchwały – strona upatruje - w zobowiązaniu kontrolowanej jednostki do udostępnienia dokumentów obejmujących finanse organu prowadzącego, wykraczające poza rozliczenie udzielonej dotacji. Zdaniem skarżących organy wykonawcze nie mają uprawnienia do określania (kreowania) żadnych danych do ustalania dotacji, gdyż ich zadaniem jest stosowanie ustawy i uchwały oraz wyliczanie i przekazywanie dotacji. Rozliczanie polega na tym, żeby zdać sprawozdanie z tego, ile się otrzymało dotacji, na co się ją wydało i ile jeszcze zostało do wykorzystania na zakończenie danego okresu sprawozdawczego. Uprawnienie do określenia trybu kontroli, polega z kolei na ustaleniu zasad, według których będzie się ona odbywać, sposobu postępowania (procedury przeprowadzania kontroli). Zdaniem strony oznaczenie zakresu kontroli należy pojmować jako wskazanie jej granic, rozmiaru i elementów poddanych ocenie.

Strona nadmieniła, że art. 80 ust. 3 i art. 90 ust. 3 u.s.o. określa, że organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek, ale organ gminy nie może kontrolować celowości, gospodarności wykorzystania dotacji, jak również nie może kontrolować sposobu wykorzystania własnych środków, które pozyskuje szkoła czy przedszkole: z chesnego lub z innych niż dotacja źródeł.

Skarżący podnieśli, iż ustawa o systemie oświaty nie definiuje wprawdzie pojęcia „wydatki bieżące”, ani „przewidziane w przedszkolach publicznych”, jednak poprzez odesłanie systemowe z art 79 ust. 1 u.s.o. pojęcia te uzyskują jednoznaczne treści w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej u.f.p.). Stąd przedszkola gminne, które zgodnie z art. 79 ust. 1 u.s.o. są jednostkami budżetowymi, przewidują swoje wydatki za pomocą rocznego planu finansowego, o którym mowa w art. 11 u.f.p., a niekiedy również dodatkowo w odrębnym od budżetu gminy planie finansowym dochodów własnych z art. 223 u.f.p.

Zdaniem skarżących pojęcie „wydatki bieżące przewidziane” w gminnych przedszkolach – wobec definicji wydatków bieżących z art. 236 ust. 2 i ust. 4 u.f.p. obejmować mogą zarówno planowane wydatki budżetowe w tych szkołach, jak i nieobjęte budżetem - wydatki bieżące przewidziane do poniesienia ze środków rachunku dochodów własnych z art. 223 ustawy.

Skarżący podnieśli, że zakres kontroli wydatkowania dotacji nie może obejmować dowodów wpłat chesnego czy zwolnień z opłat, albowiem przyznanie dotacji jest obligowane spełnieniem ustawowych przesłanek, wśród których nie ma zwolnień czy uregulowań obejmujących płatności chesnego. Elementy te pozostają bez znaczenia dla ustawodawcy. Zdaniem strony rozszerzenie zakresu kontroli stanowi istotne naruszenie ich interesu prawnego strony. Podobnie jest z żądaniem przekazania wyciągów z rachunku bankowego.

Dalej skarżący wskazali, że ustawa w żaden sposób nie daje podstaw do żądania informacji oraz dokumentów wychodzących poza wydatkowaną dotację. Transakcje zaś na koncie organu prowadzącego obejmują całość działalności podmiotu gospodarczego, która wychodzi poza ramy wydatkowania dotacji. Strona zarzuciła, iż kwestionowana przez nią uchwała w § 6 ust. 3 przydaje uprawnienie dokonywania ustaleń

na podstawie dokumentów żądanych przez kontrolującego, przez co w sposób znaczący rozszerza kompetencje w zakresie ingerowania w rachunki oraz w rozliczenia organu prowadzącego placówkę. W ten bowiem sposób dochodzi do ujawnienia informacji o prowadzeniu rozliczeń księgowych, oraz prowadzeniu działalności gospodarczej bezpośrednio nie mającej związku z przedmiotem dotacji i wbrew ograniczeniom ustawowym dokonuje się inwigilacji przedsiębiorcy w sferach niezwiązanych z przyznawanymi dotacjami. Zdaniem strony taka kontrola przeprowadzana jest bez ustalenia procedury oraz jej granic, przez co strona pozbawiona została swoich uprawnień.

Motywuując z kolei zasadność wyeliminowania z obrotu prawnego § 4 ust. 2 zaskarżonej uchwały strona podniosła, że uregulowania ustawy uzależniają wysokość dotacji od faktycznej ilości uczniów. Owa wysokość stanowi iloczyn stawki określonej na zasadach powyższych, oraz liczby faktycznie uczęszczających uczniów. Tymczasem powyższy przepis uśrednia liczbę uczniów, co też stanowi zaprzeczenie zasadom wprowadzonym przez ustawodawcę, których celem jest pokrycie faktycznych kosztów pobytu uczniów, a nie uśrednionej ich liczby. Dowodzi tego także uprawnienie kontrolne zmierzające do ustalenia konkretnej ilości uczniów, a nie jej uśrednionej wersji.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Złotorzy wniosła o jej oddalenie wskazując, iż kwestionowane regulacje nie zawierają opisanych w skardze naruszeń, jak również postanowień, które zmierzałyby do ingerencji w finanse organu prowadzącego przedszkole.

Nadto wskazano, iż podstawę prawną podjęcia kwestionowanej uchwały stanowił art. 90 ust. 4 u.s.o., a nie jej art. 80 ust. 4, na który powołuje się strona skarżąca. Przepis ten nie dotyczy zaś tej samej materii, którą reguluje zaskarżona uchwała, gdyż art. 90 ust. 4 u.s.o. odnosi się bowiem do przedszkoli niepublicznych, zaś art. 80 u.s.o. dotyczy finansowania szkół i placówek publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wyjaśniając przesłanki podjętego rozstrzygnięcia, na wstępie należy podkreślić, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości m.in. poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem (jeżeli ustawy nie stanowią inaczej). Zakres kontroli administracji publicznej w myśl art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. jedn. Dz. U. z 2016 r. poz.718, dalej powoływanej jako u.p.p.s.a.) obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Zgodnie z art. 147 § 1 u.p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i pkt 6 u.p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Rozważania wypada rozpocząć od przypomnienia, iż zgodnie z art. 101 ust. 1 u.s.g., każdy czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Stąd analizując skargę na uchwałę rady gminy wnoszoną w trybie powyższego przepisu, sąd administracyjny zobowiązany jest do zbadania, czy skarga spełnia wymagania formalne (termin, wezwanie do usunięcia zarzucanego naruszenia prawa, charakter sprawy objętej przedmiotem zaskarżenia), a następnie, gdy wymagania te zostały spełnione, przystępuje do badania legitymacji strony skarżącej.

W niniejszej sprawie skarga - z uwagi na materię podlegającą regulacji w drodze zakwestionowanej uchwały - dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej, a więc jej rozpoznanie pozostaje w kompetencji sądu administracyjnego. Nadto skarżący - w ocenie Sądu - dopełnili wymogu skutecznego wezwania do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, gdyż wystąpili z takim wezwaniem do Rady Miasta w Złotorzy.

Z przywołanej wyżej regulacji wynika jednakże i to, iż w przeciwieństwie do postępowania prowadzonego na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego, w którym stroną może być każdy, czyjego interesu prawnego lub uprawnienia dotyczy postępowanie, stroną w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. może być jedynie podmiot, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone, a taki pogląd powszechnie akceptowany jest w orzecznictwie. Przykładowo w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1033/07, Sąd ten przyjął, że tylko takie naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia przez kwestionowaną uchwałę może doprowadzić do

uwzględnienia skargi, które ma charakter aktualny, a ponadto jest naruszeniem zindywidualizowanym, wymierzonym w realne i zdadne do wskazania dobra prawne, z których korzysta strona skarżąca. Naruszenie interesu prawnego powinno być tego rodzaju, aby można było stwierdzić, że bezpośrednio wyzuwa skarżącego z przysługujących mu praw albo ogranicza go w sposobach czynienia użytku z dotychczas przysługującego uprawnienia. Na stronie skarżącej, kwestionującej legalność zaskarżonego aktu spoczywa więc obowiązek wykazania nie tylko indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu lub uprawnienia. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi więc wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją, a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienia (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 marca 2003 r., sygn. akt III RN 42/02, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 września 2004 r., sygn. akt II SA/Bk 364/04). Stad w treści skargi należy wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu lub uprawnienia (wyroki NSA z dnia 4 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1563/04, i z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. akt II OSK 1127/05). W rezultacie o legitymacji do wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. można mówić wyłącznie w sytuacji, gdy określony podmiot wykaże naruszenie przez organ konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na jego sytuację prawną. Interes ten powinien być przy tym bezpośredni i realny.

W świetle powyższego zadaniem Sądu w niniejszej sprawie było m.in. zbadanie, czy interes prawny lub uprawnienie skarżących zostało naruszone zaskarżoną uchwałą w przedstawiony wyżej sposób, a przez to, czy posiadają oni legitymację do złożenia skargi. Jej brak obliguje bowiem do odrzucenia skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a u.p.p.s.a, który stanowi, iż Sąd odrzuca skargę, gdy interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego.

W ocenie Sądu, w niniejszej sprawie nie sposób przyjąć takiego naruszenia względem kwestionowanego przez stronę skarżącą § 4 ust. 2 uchwały Rady Miejskiej w Złotoryi z dnia 26 listopada 2015 r., Nr 0007.XII.92.2015. Przepis ten stanowi bowiem, iż „w miesiącach lipiec i sierpień liczba uczniów uprawnionych do dotacji stanowi w szkołach stan wykazany w informacji miesięcznej w czerwcu, łącznie z absolwentami, za wyjątkiem uczniów skreślonych z listy, w przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego - stan wykazany w informacji miesięcznej”. Niniejsza regulacja nawiązuje do ust. 1, w którym lokalny prawodawca określił sposób obliczania dotacji dla m.in. niepublicznego przedszkola. Ustalił, iż dotacja taka obliczana jest w poszczególnych miesiącach w przeliczeniu na każdego ucznia, który wskazany został w informacji miesięcznej o aktualnej licznie uczniów składanej przez podmioty dotowane w terminie do 5 dnia każdego miesiąca, według stanu na pierwszy dzień miesiąca. Wzór takiej informacji miesięcznej został określony w załączniku nr 2 do skarżonej uchwały.

W niniejszej sprawie skarżący naruszenie swojego interesu prawnego upatrują w tym, że postanowienia § 4 ust. 2 uchwały wysokość dotacji w miesiącu lipcu i sierpniu nie uzależniają od faktycznej ilości uczniów, lecz biorą uśrednioną ilość z innych miesięcy. Działanie takie skarżący uznają za istotne naruszenie ich uprawnienia do otrzymania dotacji na każdego ucznia. Zdaniem Sądu takie twierdzenia skarżących nie znajdują jednak uzasadnienia w brzmieniu kwestionowanego przepisu, a nawet rzec można stanowią jego nadinterpretację. W zakresie bowiem obliczania dotacji w miesiącu lipcu i sierpniu w przedszkolach - które to prowadzą skarżący - oraz innych formach wychowania przedszkolnego lokalny prawodawca nakazał uwzględnić stan wykazany w informacji miesięcznej. Wynika to wprost z literalnego brzmienia zaskarżonego przepisu. Nie ma w nim mowy o obliczaniu dotacji w postaci uśrednionej ilości uczniów z innych miesięcy, którą to podnoszą skarżący.

Inaczej niż na podstawie miesięcznej informacji obliczana w miesiącach wakacyjnych jest dotacja w szkołach. Sytuacja taka skarżących jednak nie dotyczy, gdyż w zakresie prowadzonej przez nich działalności mieści się prowadzenie Niepublicznego Przedszkola Językowego „Michałek”, a skarżący nie wspominają, aby prowadzili również szkołę. Stad nie sposób przyjąć, aby kwestionowany przez skarżących § 4 ust. 2 niniejszej uchwały naruszał interes prawny skarżących, o którym mowa w art. 101 § 1 u.s.g. Z tego też względu, w tym zakresie skarga podlegała odrzuceniu (pkt I sentencji wyroku). Inaczej rzecz się ma względem zaskarżonego § 6 ust. 2 uchwały, w którym to skarżący upatrują naruszenie swojego interesu prawnego w nałożonym na nich obowiązku udostępniania dokumentów obejmujących finanse organu prowadzącego, wykraczające poza rozliczenie udzielonej dotacji, w tym w szczególności w zakresie dowodów wpłat chesnego, zwolnień z opłat oraz wyciągów z rachunku bankowego. W tym przypadku skarżący zasadnie swój interes prawny wywodzą z faktu prowadzenia na terenie miasta Złotoryja Niepublicznego Przedszkola Językowego „Michałek” dotowanego przez miasto, a zakwestionowana regulacja dotyka ewidencji finansowej tejże jednostki.

Zgodnie z ww. przepisem uchwały przeprowadzana w jednostkach dotowanych kontrola pod względem prawidłowości pobierania i wykorzystania dotacji obejmuje:

„1. Zgodność danych wskazywanych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji o liczbie uczniów i w rozliczeniach dotacji – na podstawie dokumentów przebiegu nauczania, ilości dowodów wpłat czesnego i zwolnień z opłat oraz umów o nauczanie uczniów, w ramach uczniów niepełnosprawnych i objętych wczesnym wspomaganie rozwoju kontroli podlegają orzeczenia o niepełnosprawności i opinie o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka;

2. prawidłowości wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem, o którym mowa w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, na podstawie dokumentacji finansowo – księgowej, wyciągów z rachunku bankowego, faktur i rachunków”.

W ocenie Sądu uregulowania te w zakresie w jakim kontrolujący zgodność danych wskazywanych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji o liczbie uczniów i w rozliczeniach dotacji ocenia na podstawie ilości dowodów wpłat czesnego i zwolnień z opłat nie mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego, gdyż zapisy te nakładają i wprowadzają na kontrolowanego dodatkowe obowiązki nie mieszczące się w art. 90 ust. 3 lit. f u.s.o. W tym kontekście należy przede wszystkim wskazać, iż zaskarżona uchwała stanowi wykonanie ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 90 ust. 4 u.s.o.

Zgodnie z jego postanowieniami, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich 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.

W myśl zatem art. 90 ust. 4 u.s.o., jednostki samorządu terytorialnego otrzymały kompetencje: po pierwsze - do ustalania trybu udzielania i rozliczania m.in. dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a, 2b ustawy, a po drugie - do ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Stąd organy samorządowe są uprawnione do badania tego, czy beneficjenci dotacji wykorzystują otrzymane środki w sposób prawidłowy, tj. zgodnie z celami określonymi w art. 90 ust. 3d ustawy. Jak bowiem wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1321/11, nie może budzić wątpliwości, że w odniesieniu do środków publicznych muszą obowiązywać szczególnie zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty niewchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cele te, w odniesieniu do dotacji oświatowych, są realizowane poprzez stanowanie aktów prawa miejscowego określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli, zgodnie z ustawową delegacją zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o. Przepis art. 90 ust. 3f u.s.o. należy interpretować w ten sposób, że mocą przepisów ustawy, w ramach przyznanego uprawnienia do kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji, osoby prowadzące kontrolę mają prawo wstępu na teren przedszkola oraz prawo do przeglądania dokumentacji przedszkolnej. Dopuszczalne jest określanie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji celu w postaci kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych. Cel ten może być osiągnięty poprzez ustanowienie obowiązku składania comiesięcznego rozliczenia z wykorzystania środków pieniężnych, obowiązku odpowiedniego opisywania faktur, a także obowiązku sporządzania, w zakresie niezbędnym do kontroli, odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również udzielania pisemnych odpowiedzi lub wyjaśnień. Niedopuszczalnym jest więc w świetle przyjętych rozwiązań aby beneficjent miał otrzymywać dotacje bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z jej celami. Do oceny pozostaje zaś jednak to czy obowiązki nałożone uchwałą ukierunkowane na rozliczenie i skontrolowanie prawidłowości wykorzystania dotacji są ustalone w zakresie niezbędnym dla realizacji celów ustawowych delegacji, nie stwarzając nieuzasadnionych obciążeń dla beneficjentów tych środków (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1860/11).

Zdaniem Sądu nałożone kwestionowanym przez skarżących przepisem obowiązki w zakresie przedłożenia dokumentów w zakresie ilości dowodów wpłat czesnego i zwolnień z opłat wykraczają poza niezbędną potrzebę, niż ta wynikająca z celów kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

Na uzasadnienie powyższego należy przede wszystkim wskazać, iż zgodnie bowiem z art. 90 ust. 1b u.s.o. niepubliczne przedszkole może otrzymywać dotację z budżetu gminy na każdego ucznia w wysokości równej

wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, jeżeli przedszkole to:

1) spełni warunki określone w art. 6 ust. 1, z tym że czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla przedszkoli prowadzonych przez gminę,

2) będzie pobierać opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższe niż opłaty ustalone przez radę gminy na podstawie art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a,

3) będzie prowadzić dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustaloną dla przedszkoli publicznych,

4) zapewni liczbę uczniów w oddziale przedszkolnym nieprzekraczającą maksymalnej liczby uczniów w oddziale przedszkola publicznego, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 60 ust. 2,

5) zapewni uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11,

6) stosuje zasady przyjmowania do publicznych przedszkoli, określone w rozdziale 2a - z tym że na ucznia niepełnosprawnego dotacja może być przyznana w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 90 ust. 2 b u.s.o. dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Z powyższych regulacji wynika więc, iż dotacja przysługuje na ucznia uprawnionego do uczęszczania do przedszkola i faktycznie do niego uczęszczającego, co też oznacza, iż organ ma prawo przeprowadzić kontrolę co do zgodności danych wskazanych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji o liczbie uczniów i w rozliczeniu dotacji na podstawie dokumentacji przebiegu nauczania. Z niepublicznego charakteru placówki nie wynika bowiem, iż nie prowadzi ona żadnej dokumentacji. Przeciwnie - jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt V SA/Wa 1873/14 - sposób prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej w takim przedszkolu powinien określać statut, który ponadto ustalając formalne wymogi w oparciu, o które następuje przyjęcie do przedszkola (np. karta zgłoszenia, karta informacyjna o dziecku, umowa cywilnoprawna) przynajmniej pośrednio wskazuje dokumenty pozwalające ustalić liczbę wychowanków. Stąd to właśnie w celu oceny zgodności podanych danych wskazanych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji o liczbie uczniów i w rozliczeniach dotacji zdaniem Sądu za wystarczające uznać należy dane określone w takich dokumentach jak karta zgłoszenia, umowa cywilnoprawna, lista obecności czy też innych dokumentach związanych z przebiegiem nauczania. Nie należą do nich zaś ilość dowodów wpłat czesnego i zwolnień z opłat, gdyż nie mieszczą się w żadnej z kategorii dokumentacji wymienionej w art. 90 ust. 3f u.s.o., tj. organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania. Mają one znaczenie jedynie w zakresie wzajemnych rozliczeń między prowadzącym przedszkole a stroną umowy, na podstawie której dziecko do takiego przedszkola uczęszcza.

Stąd stanowią potwierdzenie należytego wykonywania zawartej umowy, a nie niezbędny dokument potwierdzający prawdziwość danych zawartych we wniosku o udzielenie dotacji, miesięcznej informacji o liczbie uczniów, czy też rozliczenia wykorzystanych dotacji.

Z tych też względów zasługiwała na uwzględnienie niniejsza skarga w zakresie w jakim zarzuca w § 6 ust. 2 wyjście lokalnemu prawodawcy poza zakres przyznanej kompetencji do określenia zakresu i trybu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji w zakresie oceny zgodności przedkładanych danych na podstawie ilości dowodów wpłat chesnego i zwolnień z opłat.

Nie sposób już jednak przyjąć, aby przewidziane przez lokalnego prawodawcę w § 6 ust. 2 pkt 2 postanowienia uprawniające do kontroli dotacji na podstawie dokumentacji finansowo – księgowej, wyciągów z rachunku bankowego, faktur i rachunków obejmowały – jak dowodzą skarżący – finanse organu prowadzącego, wykraczające poza rozliczenie udzielonej dotacji. Przede wszystkim bowiem należy wskazać, iż prawo wglądu do powyższych dokumentów finansowych wynika z art. 90 ust. 3f u.s.o. Ponadto w kwestionowanej regulacji lokalny prawodawca wyraźnie zaznaczył, że kontrola dotyczy dokumentów, które dotyczą dotacji, a nie obrazujących całość sytuacji finansowej kontrolującego. Skoro więc ustawa precyzuje przeznaczenie dotacji, (stanowiąc, że dotacje przeznaczone są na dofinansowanie realizacji zadań m.in. przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, że mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola, to organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych przedszkolom z budżetu tych jednostek. Czyli obok zgodności faktycznej liczby uczniów w dotowanych przedszkolach, kontrola taka może obecnie obejmować także rozliczenie dotacji pod kątem wykorzystania jej na zadania bieżące w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. To zaś wymaga sięgnięcia do dokumentacji finansowej.

Odnosząc się do twierdzeń skarżących, iż zakwestionowany przez nich przepis § 6 ust. 2 zobowiązuje kontrolowaną jednostkę do udostępnienia dokumentów obejmujących finanse organu prowadzącego, wykraczające poza rozliczenie udzielonej dotacji Sąd zauważa, iż zarzut ten nie znajduje potwierdzenia w brzmieniu niniejszego przepisu, który prawo wglądu do dokumentów finansowych wiąże z prawem do oceny celowości wydatkowanych środków z dotacji, a nie całości prowadzonej polityki finansowej jednostki kontrolowanej. Nadto Sąd chciałby nadmienić, iż nie ma przeszkód, aby jednostka kontrolowana prowadziła wyodrębnioną ewidencję finansową otrzymywanych dotacji oraz wydatków dokonanych z tych środków. Prowadzenie dokumentacji finansowej w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie sposobu wykorzystania dotacji nie wykracza bowiem poza granice prawa. Z tych też przyczyn brak jest podstaw do uwzględnienia skargi i stwierdzenia nieważności § 6 ust. 2 w całości.

Konkludując, z przyczyn wskazanych wyżej stwierdzeniu nieważności, na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., podlegał § 6 ust. 2 pkt 1 zaskarżonej uchwały we fragmencie „, ilości dowodów wpłat chesnego i zwolnień z opłat”, a dalej idącą skargę należało oddalić jako niezasadną w myśl art. 151 u.p.p.s.a.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania Sąd wydał na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 i art. 206 u.p.p.s.a. oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800), uznając że zachodziły okoliczności uzasadniające miarkowanie o połowę wynagrodzenia pełnomocnika strony z uwagi na nieuwzględnienie wszystkich zgłaszanych zarzutów.