



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 lipca 2017 r.

Poz. 3409

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 419/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 27 lipca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący  
Sędziowie

Sędzia WSA Katarzyna Borońska  
Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak  
Sędzia WSA Tomasz Świetlikowski

Protokolant

Starszy sekretarz sądowy Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 7 lipca 2016 r.

sprawy ze skargi W. C. i K. G.

na uchwałę Rady Powiatu Oleśnickiego

z dnia 30 listopada 2015 r. nr XV/150/2015

w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania

I. stwierdza nieważność § 3 ust. 6, § 6 ust. 1, 2, 4 i 5, § 6 ust. 6, § 6 ust. 7, § 7 ust. 1, § 7 ust. 3 i § 11 ust. 3 zaskarżonej uchwały;

II. zasądza od Powiatu Oleśnickiego na rzecz strony skarżącej kwotę 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych kosztów postępowania;

III. dalej idącą skargę oddala.

#### Uzasadnienie

Przystępując do rozstrzygnięcia, Sąd przyjął stan faktyczny i prawny sprawy jn.

Działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1445 ze zm. - dalej: u.s.p.), art. 90 ust. 4 i ust. 8a w zw. z art. 90 ust. 1a, ust. 2, ust. 2a, ust. 3, ust. 3a i ust. 8 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm. - dalej: u.s.o.), Rada Powiatu Oleśnickiego (dalej: Rada Powiatu, organ) podjęła uchwałę nr XV/150/2015 z dnia 30 listopada 2015 r. sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania (dalej: uchwała).

Po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa i uchylenia - jako niezgodnych z prawem - poszczególnych (wskazanych w wezwaniu) jednostek redakcyjnych ww. uchwały, w skardze na tę uchwałę, W. C. i K. G. (dalej: strona, skarżący), działający w formie spółki cywilnej i prowadzący szkoły: "Euroconsulting" Centrum Kształcenia Dorosłych Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych w Oleśnicy i "Euroconsulting" Polsko - Niemieckie Centrum Edukacji Biznesu Szkoła Policealna dla Dorosłych w Oleśnicy, zarzucili naruszenie:

I. art. 90 ust. 2a i ust. 4 u.s.o. oraz art. 2 Konstytucji RP poprzez przyjęcie w § 2 ust. 5 uchwały sposobu ustalania i wypłacania dotacji oświatowej w oparciu o dane dotyczące poprzedniego roku budżetowego oraz dokonywania retroaktywnej weryfikacji uprzednio wypłaconej dotacji;

II. art. 90 ust. 3 i ust. 4 u.s.o. poprzez uzależnienie w § 3 ust. 5 uchwały zmiany stawki dotacji wyłącznie od zmiany wysokości wydatków budżetowych ustalonych w budżecie powiatu na danego ucznia, z pominięciem zmiany liczby uczniów w danej szkole publicznej, wpływającej na wysokość wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia, przy jednoczesnym braku zmiany wydatków ustalonych w budżecie;

III. art. 90 ust. 2a, ust. 3 i ust. 4 u.s.o. poprzez przyjęcie w § 3 ust. 6 uchwały, że w wypadku zmiany wysokości wydatków bieżących, powodujących zmianę wysokości dotacji, o której mowa w § 2 ust. 5 uchwały, zmieniona wysokość dotacji obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału danego roku budżetowego;

IV. art. 90 ust. 3 i ust. 4 u.s.o. oraz art. 2 Konstytucji RP przez przyjęcie w § 3 ust. 7 uchwały sposobu ustalania i wypłacania dotacji oświatowej w oparciu o dane dotyczące poprzedniego roku budżetowego oraz dokonywania retroaktywnej weryfikacji uprzednio wypłaconej dotacji;

V. art. 90 ust. 2a, ust. 3 i ust. 4 a także art. 90 ust. 3c u.s.o. oraz § 115 i § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad Techniki Prawodawczej" z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm. - dalej: r.z.t.l.):

- poprzez wprowadzenie w § 6 ust. 1, ust. 2, ust. 4 i ust. 5 uchwały sposobu ustalania wysokości miesięcznej raty dotacji w zależności od ilości uczniów lub wychowanków według stanu na dzień 5 danego miesiąca, wskazanych w załączniku nr 2 do uchwały oraz przez uzależnienie wypłaty dotacji od składania informacji o rzeczywistej liczbie uczniów; - poprzez wprowadzenie w § 6 ust. 5 uchwały mechanizmu pomniejszania dotacji ingerującego w sposób ustalania dotacji określony w art. 90 ust. 3 u.s.o.;

- poprzez uregulowanie w § 6 ust. 4 uchwały sposobu i terminu wypłat dotacji oświatowej objętego regulacją ustawową art. 90 ust. 3c u.s.o.;

VI. art. 90 ust. 4 u.s.o. w zw. z art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. - dalej: u.f.p.) w zw. z art. 67 i art. 60 pkt 1 u.f.p. poprzez wprowadzenie w § 6 ust. 6 uchwały obowiązku zwrotu dotacji;

VII. art. 90 ust. 4 u.s.o. i art. 105 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 139, poz. 814 ze zm. - dalej: u.s.i.o.) poprzez wprowadzenie w § 6 ust. 7 uchwały obowiązku zachowania zgodności danych dotyczących uczniów z danymi wykazanymi w Systemie Informacji Oświatowej;

VIII. art. 90 ust. 4 u.s.o. poprzez wprowadzenie w § 7 ust. 1 uchwały obowiązku wskazywania przez dotowanego w rocznym sprawozdaniu poszczególnych rodzajów wydatków według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do uchwały;

IX. art. 90 ust. 4 u.s.o. poprzez wprowadzenie w § 7 ust. 3 uchwały obowiązku umieszczania adnotacji oraz pieczęci przez organ prowadzący szkołę na dokumentach źródłowych dotyczących wydatków sfinansowanych z dotacji oświatowej;

X. art. 90 ust. 3e, ust. 3f i ust. 4 u.s.o. oraz § 115 i § 118 w zw. z § 143 r.z.t.l. poprzez uregulowanie w § 8 ust. 1 uchwały zakresu czynności kontrolnych objętych regulacją ustawową art. 90 ust. 3e i ust. 3f u.s.o.;

XI. art. 90 ust. 3f i ust. 4 u.s.o. oraz § 115 i § 118 w zw. z § 143 r.z.t.l. poprzez uregulowanie w § 9 ust. 5 uchwały uprawnień kontrolujących objętych regulacją ustawową art. 90 ust. 3f u.s.o., a także przez wprowadzenie uprawnień kontrolujących niewymienionych w art. 90 ust. 3f u.s.o.;

XII. art. 90 ust. 4 u.s.o. poprzez uregulowanie w § 10 ust. 1-3, ust. 7 i ust. 8 uchwały treści protokołu kontroli oraz wprowadzenie obowiązku podpisania protokołu przez kontrolowanego;

XIII. art. 90 ust. 4 u.s.o. poprzez wprowadzenie w § 11 ust. 1 i ust. 2 uchwały instytucji zaleceń pokontrolnych;

XIV. art. 90 ust. 4 u.s.o. w zw. z art. 252 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.f.p. w zw. z art. 67 u.f.p. i art. 60 pkt 1 u.f.p. poprzez wprowadzenie w § 11 ust. 3 uchwały obowiązku zwrotu dotacji.

Tak stawiając zarzuty, działając w oparciu o art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. - dalej: u.p.p.s.a.), skarżący wnieśli o stwierdzenie nieważności uchwały w części, tj. w zakresie: § 2 ust. 5, § 3 ust. 5-7, § 6 ust. 1, 2 i 4-7, § 7 ust. 1 i 3, § 8 ust. 1, § 9 ust. 5, § 10 ust. 1-3, 7 i 8, § 11 ust. 1-3. Zawnioskowali także o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego, wg norm przepisanych.

Strona zaprezentowała szerokie uzasadnienie do postawionych zarzutów.

W odpowiedzi na skargę, organ wniósł o jej oddalenie w całości i zasądzenie kosztów postępowania. Ustosunkowując się do zarzutów skargi wywiódł j/n.

#### Ad. I

Wskazał, że: dotując szkoły i placówki niepubliczne, w trybie art. 90 u.s.o., jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują na początku roku kalendarzowego, będącego rokiem budżetowym, informacjami o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, jaka ma być im przyznana z budżetu państwa; w grudniu każdego roku ukazuje się rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na następny rok budżetowy, ale stanowi ono jedynie algorytm naliczania środków w ramach tej subwencji; do ustalenia stawek dotacji niezbędna jest znajomość kwoty finansowego standardu "A" oraz wskaźnika korygującego "Di" dla danej jednostki samorządu terytorialnego; informacje te zawiera metryczka subwencji oświatowej na dany rok budżetowy przekazywana samorządom z reguły pod koniec I kwartału roku budżetowego; z powyższego wynika potrzeba obliczenia wysokości dotacji należnej szkołom lub placówkom w początkowym okresie każdego roku w oparciu o podstawę przyjętą do wyliczenia kwoty dotacji ustalonej w budżecie roku poprzedniego; jest to jedyne kryterium dające jednostce samorządu terytorialnego możliwość wstępnego oszacowania kwoty dotacji, która może być ostatecznie wyliczona dopiero po informacji uzyskanej od Ministra Edukacji Narodowej, która jest opatrzona metryką obrazującą sposób wyliczenia dotacji i zawiera każdego roku inny wskaźnik korygujący, będący podstawowym miernikiem niezbędnym do wyliczenia dotacji (por.: wyrok WSA we Wrocławiu, III SA/Wr 480/15).

#### Ad. II

Zauważył, że: regulacja zawarta w u.s.o. nie określa, z jakiego dnia należy ustalać liczbę uczniów do wyliczenia kwoty w przeliczeniu na jednego ucznia; uchwała powinna doprecyzować, z jakiego dnia bierze się liczbę uczniów do takiego ustalenia, gdyż - w przeciwnym wypadku - ustalenie wysokości dotacji byłoby bardzo utrudnione lub wysokość dotacji ulegałaby ciągłym zmianom; wskazując określony dzień dla ustalenia liczby uczniów i przyjmując, że czynnik ten jest w trakcie roku niezmienny, skarżona uchwała nie wychodzi poza granice delegacji, a jedynie czyni ustawę możliwą do stosowania (por.: wyrok WSA w Warszawie, V SA/Wa 1957/12 i we Wrocławiu IV SA/Wr 878/13); przyjmując to rozwiązanie, wzięto pod uwagę stanowisko orzecznictwa, zawarte w wyroku WSA w Warszawie (V SA/Wa 1523/12), w którym Sąd podkreślił, że przy ustalaniu wydatków bieżących, ponoszonych w przeliczeniu na jednego ucznia, winna być brana pod uwagę liczba uczniów przyjęta na etapie uchwalania budżetu.

#### Ad. III

Stwierdził, że: regulacja art. 90 u.s.o. i względy praktyczne przesądzają o tym, że zmiana stawek dotacji nie może odbywać się w czasie rzeczywistym; z licznego orzecznictwa wynika, że zmiana stawek dotacji nie może następować z mocą wsteczną, stąd też określenie terminu, od którego obowiązuje zmieniona stawka dotacji, czyni ustawę możliwą do stosowania, uwzględniając zarówno interes dotowanego, jak też nakład pracy dotującego, związany z wyliczaniem stawek dotacji; upoważnienie ustawowe w brzmieniu "ustala tryb udzielania dotacji" "uwzględniając podstawę obliczania dotacji" jest ogólne i z jego treści nie można wywieść zakazu ustalenia trybu udzielania dotacji z uwzględnieniem zmian dokonanych w budżecie w zakresie wydatków, będących podstawą obliczania dotacji; z treści art. 90 ust. 1 i ust. 3 u.s.o., ani z żadnego innego

przepisu u.s.o., nie wynika zakaz zmian "wydatków ustalonych w budżecie" w stosunku do wydatków przewidzianych w budżecie na cały rok budżetowy w uchwale przyjętej w terminie zgodnym z art. 239 u.f.p. - dla celów obliczania należnych dotacji.

#### Ad. IV

Podniósł, że: w przypadku braku na terenie powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższy powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju; ze względu na fakt, że coraz mniej powiatów prowadzi np. szkoły policealne poszczególnych rodzajów, ustalenie wydatków powiatu najbliższego wymaga zasięgnięcia informacji od kilkudziesięciu jednostek; terminy otrzymania odpowiedzi i konieczność analizy przesłanych danych powodują, że często nie jest możliwe ustalenie wysokości takiej dotacji już na początku roku budżetowego; aby sytuacja ta nie generowała negatywnych skutków dla beneficjentów dotacji, organ przyjął, że będzie wypłacał dotacje w oparciu o posiadane dane; są to sytuacje sporadyczne, których regulacja w kwestionowanym zapisie uchwały ma na celu zabezpieczenie interesów stron w sposób najbardziej celowy i racjonalny.

#### Ad. V

Wywiódł, że: zapisy § 6 ust. 1, ust. 2, ust. 4 i ust. 5 uchwały mieszczą się w granicach upoważnienia ustawowego, określonego w art. 90 ust. 4 u.s.o., pozostając konsekwencją uprawnienia organu do ustalenia trybu rozliczania dotacji; dotacje przysługują na każdego ucznia, a zatem w wysokości odpowiadającej rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji; w zależności od faktycznej liczby uczniów, kształtuje się wysokość przekazywanej części dotacji, co wynika z art. 90 ust. 3c u.s.o.; ustawodawca nie sprecyzował, na który dzień miesiąca podmiot prowadzący szkołę niepubliczną ma podać ilość uczniów uczących się w tej szkole; zatem, to organ uzyskał uprawnienie do wskazania tej daty w drodze uchwały; § 6 uchwały realizuje - wynikające z art. 90 ust. 4 u.s.o. - uprawnienie do uregulowania tych kwestii i mieści się w ustawowo określonych granicach (por.: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, II SA/Go 614/15); intencją ustawodawcy było, aby organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego ustalił w drodze uchwały (aktu prawa miejscowego) ogólne zasady związane z procesem przyznawania dotacji oświatowych i trybem weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznanych środków; uchwała taka może zawierać m. in. przepisy regulujące treść wniosku o przyznanie dotacji, upoważnienie jednostek organizacyjnych, działających w ramach właściwego urzędu, do weryfikacji formalnej wniosków, czy też szczegółowy tryb prowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków; uchwała organu stanowiącego, o której mowa w art. 90 ust. 4 u.s.o., może wskazywać także na formę czynności konkretyzującej wysokość stawki dotacji przysługującej określonym placówkom oświatowym w danym roku kalendarzowym; w wyroku z 24 września 2014 r. (II GSK 1147/13) NSA wyraził pogląd: "Ustawodawca przekazując prawodawcy podustawowemu (organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego) regulację określonej materii, pozostawił mu pewien margines swobody, aby ten mógł osiągnąć zamierzony cel jak najmniejszym kosztem dla adresatów tych przepisów. Przeniesienie przez ustawodawcę omawianych kompetencji na jednostkę samorządu terytorialnego nie jest przypadkowe. Ma ono służyć sprecyzowaniu i indywidualizacji trybu przyznawania i rozliczania dotacji w odniesieniu do potrzeb konkretnej społeczności, uwzględniając specyfikę lokalną w granicach określonych przepisami ustawy (...). Zaznaczyć należy, że podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia w uchwale budżetowej miasta z uwzględnieniem oświatowej subwencji ogólnej i powinna odpowiadać faktycznej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji. Właściwa jednostka samorządu terytorialnego, z której budżetu wypłacane są dotacje, ma prawo, a nawet obowiązek, bieżącego kontrolowania prawidłowości korzystania z dopłat przez uprawnione podmioty. Ustanowiony przez jednostkę samorządową system kontroli musi skutecznie realizować cel ustawy"; aby jednostka samorządu terytorialnego mogła realizować zadania oświatowe, zgodnie z wymogami ustawowymi, musi mieć wiedzę odnośnie faktycznego stanu liczbowego uczniów; źródłem tej wiedzy jest zaś informacja od podmiotu prowadzącego szkołę; dodatkowo, informacja ta musi być skorygowana o liczbę uczniów, którzy nie spełnili wymogu odpowiedniej frekwencji, gdyż wskazana okoliczność również jest jedną z ustawowych przesłanek kształtujących wysokość otrzymywanej przez szkołę niepubliczną dotacji; zapis § 6 ust. 5 uchwały nie nakłada żadnego dodatkowego warunku otrzymania dotacji, ani nie uzależnia wysokości dotacji od przesłanek innych niż określone w art. 90 ust. 3 uchwały; wskazuje jedynie, że wysokość dotacji zależy od przedstawionej przez prowadzącego szkołę niepubliczną liczby uczniów szkoły, osiągających odpowiednią frekwencję na zajęciach, a warunki te odpowiadają regulacji art. 90 ust. 3 u.s.o. (por. wyrok WSA w Kielcach, I SA/Ke 307/14).

#### Ad. VI i XIV

Podał, że: zapisy § 6 ust. 6 i § 11 ust. 3 uchwały nie stanowią naruszenia przepisów ustawowych, gdyż nie pomijają u.f.p., a wręcz powołują się na te przepisy przez stwierdzenie "podlega zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych"; wskazanie w uchwale sytuacji skutkujących obowiązkiem zwrotu przekazanej dotacji, w sposób korespondujący z przepisami u.f.p., przy tym w sposób uwzględniający istotę dotacji, w tym określone u.s.o. jej przeznaczenie oraz sposób wykorzystania, nie może być kwalifikowane jako sankcja (por.: wyrok NSA z 29 lutego 2012 r., II GSK 42/11).

#### Ad. VII

Nie zgodził się z twierdzeniem, że regulacja § 6 ust. 7 uchwały nakłada na dotowanych dodatkowe obowiązki, do czego organ nie został upoważniony na gruncie art. 90 ust. 4 u.s.o.; zauważył, że: zapis uchwały nie ogranicza liczby uprawnionych do otrzymania dotacji do liczby uczniów wykazanych w systemie informacji oświatowej i nie nakłada dodatkowych obowiązków w postaci składania odrębnych sprawozdań, stanowi jedynie o spójności danych zawartych w różnych źródłach informacji; wprowadzenie powyższej regulacji było wynikiem uwzględnienia przez organ wniosków pokontrolnych i zaleceń Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, wskazujących konieczność weryfikacji informacji będących podstawą wypłaty dotacji, zwłaszcza z systemem informacji oświatowej, w którym każda szkoła (placówka) ma obowiązek przekazywać dane, w tym dotyczące uczniów (dowód: pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej z 9 lipca 2014 r.).

#### Ad. VIII

Wywiódł, że: u.s.o. - w art. 90 ust. 4 - upoważnia jednostkę samorządu terytorialnego do ustalenia trybu rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania; treść § 7 ust. 1 uchwały i załącznika nr 4 do uchwały "Rozliczenie wykorzystania dotacji podmiotowej otrzymanej w roku...", nie wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia; w szczególności, nie narusza prawa enumeratywne wskazanie w załączniku nr 4 rodzajów wydatków finansowanych środkami z dotacji podmiotowej, które w swej treści odpowiada normie art. 90 ust. 3d u.s.o.; wydatkowanie dotacji jest ograniczone przez wskazanie celów, jakim ma ona służyć; w wyroku z 13 grudnia 2012 r. (II GSK/1860/11) NSA stwierdził, że nie może dojść do sytuacji, aby beneficjent miał otrzymywać dotację bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z jej celami; rozliczenie wykorzystanej dotacji, na podstawie zestawienia rodzaju poniesionych kosztów, w sposób, o jakim mowa w załączniku nr 4 do uchwały, wpisuje się w uprawnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia elementów niezbędnych do przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystania środków; obowiązek ten daje możliwość porównania, czy poniesienie konkretnego wydatku pozostaje w zgodzie z realizacją celów, o jakich mowa w u.s.o. i sprawdzenia, czy udzielona dotacja jest wykorzystywana w sposób prawidłowy (tak: WSA w Gdańsku w wyroku z 23 lipca 2013 r., I SA/Gd 737/13); nałożone uchwałą obowiązki, 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 publicznych.

#### Ad. IX

Zważył, że: dopuszczalne i zgodne z obowiązującym prawem jest, aby organ - w ramach przyznanego prawa i zgodnie z delegacją ustawową - określał w aktach prawa miejscowego inne warunki niezbędne do realizacji celu, jakim jest kontrola wydatkowania środków publicznych; cel ten może być osiągnięty m.in. poprzez ustanowienie obowiązku składania opisywanych faktur, co zostało potwierdzone przez NSA w wyroku z 13 grudnia 2012 r. (II GSK 1860/11).

#### Ad. X i XI

Wyłożył, że: zapisy § 8 ust. 1 uchwały nie naruszają przywołanych w skardze zasad techniki prawodawczej; zasady te są zbiorem dyrektyw, skierowanych do prawodawców, określających przesłanki prawidłowego tworzenia aktów normatywnych i tylko posiłkowo mogą być przydatne do oceny legalności aktu prawa miejscowego; może to mieć miejsce zwłaszcza wtedy, gdy zakres powtórzeń przepisów ustawy, w tym definicji ustawowych, będzie rozległy albo kiedy postanowienia aktu prawa miejscowego będą powodowały zmianę postanowień ustawy; powtórzenie zapisów ustawy nie zawsze jest traktowane jako istotna wada aktu prawnego; sama tylko sprzeczność z zasadami legislacji, określonymi w r.z.t.l., nie stanowi wystarczającej

przesłanki do stwierdzenia nieważności uchwały (tak: wyrok NSA z 8 maja 2014 r., OSK 338/14); przepis art. 90 ust. 3f i ust. 4 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 szkoły i prawo przeglądania dokumentacji szkolnej; jest to zatem zespół zagwarantowanych ustawowo uprawnień podmiotów kontrolujących, którym musi towarzyszyć obowiązek znoszenia i akceptowania takich działań przez podmioty podlegające kontroli; w ramach przyznanego prawa - zgodnie z delegacją ustawową - 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 umożliwienia podmiotom kontrolującym sporządzania kopii i odpisów, czy też polegać na obowiązku złożenia wyjaśnień, a takie regulacje zawarte w uchwale nie wykraczają poza delegację z art. 90 ust. 4 u.s.o.; tym samym, określenie powyższych obowiązków w uchwale nie naruszało delegacji ustawowej, zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o. (patrz wyroki: I SA/Sz 746/15, II GSK 1828/14).

#### Ad. XII i XIII

Wyraził stanowisko, że z treści art. 90 ust. 4 u.s.o. wynika jednoznacznie, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji; w procesie tworzenia systemu kontroli dotacji oświatowych, można wykorzystać instytucje z postępowań kontrolnych, regulowanych przepisami dotyczącymi kontroli innej materii, np. kontroli podatkowej lub skarbowej; warunkiem przyjęcia takich ustawowych rozwiązań jest przejście instytucji adekwatnych do przedmiotu kontroli, o jakim mowa w art. 90 ust. 4 u.s.o.; w "trybie kontroli" trzeba też dopuścić sposób zakończenia kontroli poprzez szczegółowe uregulowanie kwestii związanych ze sporządzaniem protokołu, zgłoszeniem zastrzeżeń pokontrolnych, jak i sposobu ich rozpatrywania; takie unormowanie mieści się w pojęciu trybu i zakresu kontroli oraz nie wykracza poza granice określone upoważnieniem ustawowym, zawartym w art. 90 ust. 4 u.s.o. i nie narusza zasad udzielania, rozliczania i kontroli dotacji, określonych w u.s.o.

#### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.**

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.), kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl art. 3 § 1 w zw. § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm. - dalej: u.p.p.s.a.), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 u.p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 u.p.p.s.a.). Zgodnie z treścią art. 134 § 1 u.p.p.s.a., rozstrzygając w granicach danej sprawy, sąd nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi, ani powołaną w niej podstawą prawną.

Na wstępie należy wskazać, że podstawę prawną wniesionej w niniejszej sprawie skargi stanowił art. 87 ust. 1 u.s.p. Przepis ten określa podmioty uprawnione do skierowania skargi na akt organu samorządu terytorialnego, jako "każdego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej". Badając tę niezbędną dla dopuszczalności skargi - także swojej kognicji - przesłankę, Sąd uznał - jako nie budzący wątpliwości - fakt, że zaskarżony akt jest uchwałą z zakresu administracji publicznej, w rozumieniu art. 87 ust. 1 u.s.p.

Wniesienie skargi do sądu administracyjnego, na podstawie art. 87 ust. 1 u.s.p., wymaga przy tym uprzedniego zastosowania trybu polegającego na wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa. Dopiero po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa, uprawniony podmiot może zaskarżyć uchwałę. W ocenie Sądu, w sprawie, wymóg ten został przez stronę spełniony, poprzez skierowanie wezwania do usunięcia naruszenia prawa do Rady Powiatu.

W następstwie pozytywnego ustalenia w tym zakresie, przystąpić można zatem było do zbadania legitymacji prawnej skarżących. W tym miejscu wskazać trzeba, że legitymacją do wniesienia do sądu

administracyjnego skargi na uchwałę podjętą przez organ powiatu przysługuje nie temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem. Naruszenie interesu prawnego składającego skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała (konkretne jej postanowienia) musi więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego.

Przepis art. 90 ust. 3 u.s.o. stanowi, że dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji /.../. Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych musi być potwierdzone ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności na tych zajęciach. 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. Zgodnie z treścią art. 90 ust. 3c u.s.o., dotacje, o których mowa w ust. 1a-3a, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia.

W związku z powyższym należy przyjąć, że skarżący, jako podmiot prowadzący szkołę niepubliczną na terenie powiatu oleśnickiego, mają ukształtowane przepisem prawa materialnego uprawnienie do korzystania z dotacji oświatowych. Zatem, posiadają interes prawny w tym, aby określona zaskarżoną uchwałą sfera praw i obowiązków pozostawała w zgodzie z obiektywnym porządkiem prawnym.

Podstawę prawną skarżonej uchwały stanowi m.in. art. 90 ust. 4 u.s.o., według którego, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres 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 dotacji. Założeniem ustawodawcy było zatem, aby organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego ustalił w drodze uchwały (będącej aktem prawa miejscowego) ogólne zasady przyznawania dotacji oświatowych oraz tryb weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznanych środków.

Korzystając z upoważnienia określonego w art. 90 ust. 4 u.s.o., Rada Powiatu podjęła uchwałę nr XV/150/2015 z dnia 30 listopada 2015 r. sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, które postanowienia zostały zaskarżone i poddane ocenie Sądu.

W badanej uchwale Rady Powiatu częściowo występują zarzucane w skardze wady i uchybienia, co zrodziło konieczność stwierdzenia nieważności niektórych jej postanowień (§-ów).

Dokonując oceny poszczególnych - objętych skargą - postanowień ww. uchwały, Sąd stwierdza j/n.

Zgodnie z § 2 ust. 5 uchwały: "Dotacje obliczane w oparciu o część oświatową subwencji ogólnej, do czasu otrzymania metryczki subwencji oświatowej przez powiat na dany rok budżetowy, nie później jednak niż do 31 maja danego roku budżetowego, nalicza się i wypłaca na podstawie danych wynikających z metryczki za ubiegły rok budżetowy. Po otrzymaniu metryczki na aktualny rok budżetowy, wysokość dotacji podlega zweryfikowaniu z uwzględnieniem wielkości wynikających z tej metryczki i przeliczeniu począwszy od transzy za styczeń tego samego roku budżetowego".

Stosownie do § 3 ust. 7 uchwały: "Do czasu ustalenia wysokości dotacji na ucznia szkoły lub placówki na dany rok budżetowy, nie później jednak niż do 30 kwietnia danego roku budżetowego, dotacja jest ustalana w wysokości przysługującej w ostatnim miesiącu poprzedniego roku budżetowego. Po ustaleniu wysokości dotacji na dany rok budżetowy, wysokość dotacji podlega zweryfikowaniu i przeliczeniu począwszy od transzy za styczeń tego samego roku budżetowego".

Sąd stwierdza, że postanowienia zawarte w § 2 ust. 5 i § 3 ust. 7 uchwały nie naruszają regulacji u.s.o. (także tych powołanych w skardze), jak i postanowień Konstytucji RP. Sąd uznał, że powyższe rozwiązania nie wpływają w żadnym stopniu na wysokość przysługującej - zgodnie z art. 90 ust. 2a i 3 u.s.o. - dotacji oraz że cyt. postanowienia mieszczą się w ramach przyznanych organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do ustalania wysokości udzielanej dotacji. Nie ingerują równocześnie w - określony przepisami - sposób ustalania podstawy obliczania (wysokości) dotacji.

W tym zakresie, skład orzekający w niniejszej sprawie podziela i przyjmuje za własne stanowisko wyrażone w wyroku tut. Sądu z 6 października 2015 r. (III SA/Wr 480/15, dostępny: CBOSA), że - taki, jak w niniejszej sprawie - tryb ustalania dotacji nie kwestionuje wysokości dotacji. Uzależnia tylko jej realizację od uzyskania niezbędnych danych z Ministerstwa Finansów i przewiduje możliwość dokonania stosownej korekty po uzyskaniu tych danych.

Trzeba podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego nie zawsze dysponują, na początku roku kalendarzowego, będącego rokiem budżetowym, informacjami o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, jaka ma być im przyznana z budżetu państwa, jako podmiotom dotującym szkoły i placówki niepubliczne, w trybie art. 90 u.s.o. Wynika z tego potrzeba obliczenia wysokości - należnej takim placówkom w początkowym okresie każdego roku - dotacji w oparciu o podstawę przyjętą do wyliczenia kwoty dotacji ustalonej w budżecie roku poprzedniego. Jest to jedyne kryterium dające jednostce samorządu terytorialnego możliwość wstępnego oszacowania kwoty dotacji, która może być dopiero ostatecznie wyliczona po informacji uzyskanej od Ministra Edukacji Narodowej, która jest opatrzona metryką obrazującą sposób wyliczenia dotacji i zawiera każdego roku inny wskaźnik korygujący, będący podstawowym miernikiem niezbędnym do wyliczenia dotacji.

Odsunięcie w czasie ostatecznej wysokości dotacji wynika także z podanego przez organ fakt, że w przypadku braku na terenie powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższy powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju, co niejednokrotnie - ze względu na to, że coraz mniej powiatów prowadzi szkoły danego rodzaju - powoduje, że ustalenie wydatków powiatu najbliższego wymaga zasięgnięcia informacji od kilkudziesięciu jednostek. Powyższe niewątpliwie może powodować, że terminy otrzymania odpowiedzi oraz konieczność analizy przesłanych danych niewykonalnym powodują ustalenie wysokości dotacji już na początku roku budżetowego.

Przyjęty w § 2 ust. 5 i § 3 ust. 7 skarżonej uchwały sposób regulacji działania organu dotującego nie może być zatem uznany za naruszający przepisy u.s.o. i art. 2 Konstytucji RP.

Reasumując, nie podzielił Sąd zarzutów postawionych w pkt I i IV skargi.

W myśl § 3 ust. 5 uchwały: "W przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących, ustalonych w budżecie na ucznia danego typu i rodzaju szkoły prowadzonej przez powiat, ulegają również zmianie stawki dotacji należnej podmiotom, którym dotację ustala się według tych wydatków".

Sąd uznał, że cyt. zapis uchwały nie narusza regulacji u.s.o. Prawidłowo wywodzi organ w odpowiedzi na skargę, że u.s.o. nie określa, z jakiego dnia należy ustalać liczbę uczniów do wyliczenia kwoty w przeliczeniu na jednego ucznia i że to uchwała powinna doprecyzować (w ramach kompetencji ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji), z jakiego dnia bierze się liczbę uczniów do takiego ustalenia, ponieważ - w przeciwnym wypadku - ustalenie wysokości dotacji byłoby bardzo utrudnione a wysokość dotacji ulegałaby ciągłym zmianom. W ocenianej uchwale, liczbę tę określono w § 3 ust. 2, wskazując określony dzień dla ustalenia liczby uczniów, bez zastrzeżenia, że czynnik ten może być w trakcie roku zmienny. Skarżona uchwała nie wychodzi zatem poza granice delegacji ustawowej, a jedynie czyni ustawę możliwą do stosowania (por.: wyrok WSA w Warszawie z 10 grudnia 2012 r., V SA/Wa 1957/12, dostępny: j/w).

Zdaniem Sądu, przy ustalaniu wydatków bieżących, ponoszonych w przeliczeniu na jednego ucznia, powinna być brana pod uwagę liczba uczniów przyjęta na etapie uchwalania budżetu.

Chybiony jest zatem zarzut postawiony w pkt II skargi.

Zgodnie z treścią § 3 ust. 6 uchwały: "W przypadku zmiany wysokości stawki dotacji, o których mowa w ust. 5, obowiązuje ona od pierwszego dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału danego roku budżetowego".



Słusznie przyjmuje strona, że w cyt. postanowieniu uchwały przyjęto na zasadzie zupełnej dowolności, że w przypadku zmiany wysokości dotacji - w ciągu roku - dotacja w zmienionej wysokości zostanie wypłacona dopiero od pierwszego dnia miesiąca następującego po zakończeniu kwartału danego roku budżetowego. Takie postanowienie uchwały nie znajduje żadnego oparcia w obowiązujących przepisach i bezpośrednio prowadzi do wypłacania dotacji w zaniżonej wysokości, w miesiącach między zaistnieniem zmiany wydatków bieżących w budżecie a zakończeniem danego kwartału. Naruszenia tego - w żadnym przypadku - nie tłumaczą względy praktyczne, na które powołuje się organ. Zgodzić trzeba się ze stroną, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych, jak i obiektywnych przyczyn faktycznych, które uzasadniałyby stosowanie nowej podstawy wyliczenia dotacji w oparciu o zmianę budżetu z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Trafnie podaje strona, że taka procedura wykracza poza delegację udzieloną organowi, gdyż skutkuje wypłacaniem dotacji oświatowej w wysokości odmiennej od wskazanej w art. 90 ust. 3 u.s.o., w okresie między zmianą wydatków bieżących ustalonych w budżecie a rozpoczęciem kolejnego kwartału. Kwestionowany zapis § 3 ust. 6 uchwały prowadzi do wypłacania podmiotom dotowanym dotacji w kwocie niższej, niż wynikałoby to z reguły obliczania dotacji, wskazanej w art. 90 ust. 3 u.s.o., bowiem obliczonej w części miesiący danego kwartału zgodnie z nieaktualnymi wydatkami bieżącymi, ustalonymi w budżecie powiatu po dokonaniu jego zmiany.

Zasadność zarzutu z pkt III skargi zrodziła konieczność stwierdzenia nieważności § 3 ust. 6 zaskarżonej uchwały.

Postanowienia § 6 uchwały stanowią:

"1. Dotowany przekazuje do Starostwa Powiatowego w Oleśnicy w terminie do 10 każdego miesiąca "Informację miesięczną" o aktualnej liczbie uczniów lub wychowanków według stanu na dzień 5 danego miesiąca, której wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

2. W przypadku szkół, o których mowa w § 3, dotowany przekazuje do Starostwa Powiatowego w Oleśnicy w terminie do 10 każdego miesiąca z zastrzeżeniem ust. 3, oprócz informacji, o której mowa w ust. 1 również "Informację miesięczną dodatkową" o liczbie uczniów, którzy nie uczestniczyli w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w poprzednim miesiącu. Wzór informacji stanowi załącznik nr 3 do niniejszej uchwały.

3. (...)

4. Dotację przekazuje się w miesięcznych ratach w wysokości równej iloczynowi liczby uczniów lub wychowanków w danym miesiącu wykazanej w "Informacji miesięcznej" i odpowiedniej stawki dotacji, z zastrzeżeniem ust. 5 i ust. 6, w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, a w grudniu do 15 danego miesiąca, na rachunek wskazany przez dotowanego.

5. W przypadku szkół, o których mowa w § 3, dotacja wyliczona zgodnie z zasadami określonymi w ust. 4 pomniejszona jest o dotację wypłaconą w poprzednim miesiącu na każdego ucznia, który nie uczestniczył w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych wykazanego w "Informacji miesięcznej dodatkowej".

Sąd stwierdza, że cyt. postanowienia § 6 uchwały nakładają na beneficjenta dodatkowe obowiązki, od których uzależniają otrzymanie dotacji. Zawarte w art. 90 ust. 4 u.s.o. upoważnienie do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji nie stanowi kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ograniczenia prawa do wypłaty dotacji. Uchwała nie może modyfikować ustawowych zasad ustalania i udzielania dotacji. Ww. przepis nie daje organom stanowiącym powiatu uprawnienia do wskazywania w uchwale dodatkowych kryteriów, czy też zmian zasad obliczania wysokości dotacji. Niedopuszczalne jest przy tym nakładanie w uchwale dodatkowych obowiązków, od których spełnienia przez beneficjenta dotacji zależy jej otrzymanie (wysokość otrzymanej dotacji). Tymczasem, § 6 ust. 4 i 5 w zw. z ust. 1 i 2 uchwały uzależniają ustalenie i przekazanie dotacji w określonej wysokości od przekazania informacji miesięcznej o faktycznej liczbie uczniów. Za stroną skarżącą podkreślenia wymaga, że postanowienia § 6 uchwały nie wprowadzają jedynie obowiązku składania informacji miesięcznej o faktycznej liczbie uczniów, ale uzależniają wprost wysokość wypłacanej dotacji od treści tej informacji, a zatem od złożenia takiej informacji w ogóle. Powyższe stanowi rażące naruszenie delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o., gdyż ingeruje w sposób obliczania dotacji wskazany w art. 90 ust. 2a i ust. 3 u.s.o., z których to regulacji wynika, że jedynym warunkiem otrzymania dotacji jest złożenie stosownego wniosku do dnia 30 września roku poprzedzającego, ze wskazaniem deklarowanej liczby uczniów. Organ

w ust. 5 wprowadził ostatecznie mechanizm pomniejszania dotacji, do czego nie został uprawniony na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o. Powyższe - łącznie - wykracza zatem poza ramy kompetencji "ustalania trybu udzielania dotacji".

Trafnie zauważa strona, że organ może wprowadzić obowiązek składania informacji o liczbie uczniów, ale informacje te służą przeprowadzaniu kontroli pobrania i wykorzystania dotacji, której ustalenia mogą stanowić podstawę do wszczęcia procedury w przedmiocie zwrotu dotacji, np. pobranej w nadmiernej wysokości. Organ stanowiący nie może natomiast wchodzić w kompetencje ustawodawcy i samodzielnie ustalać w § 6 uchwały sposobu obliczania wysokości dotacji w oparciu o przesłanki nieznane ustawie, tj. wartości wskazywane w informacjach niebędących wnioskiem o udzielenie dotacji oświatowej.

Z przepisów art. 90 u.s.o. jednoznacznie wynika, że wysokość udzielanej dotacji związana jest z rzeczywistą liczbą uczniów ("dotacje przysługują na każdego ucznia"), a nie z ustalaną w inny sposób liczbą uczniów, czyli np. tak, jak ma to miejsce w niniejszym wypadku, liczbą uczniów wskazaną w informacji miesięcznej według stanu na 5 dzień miesiąca. Treść art. 90 ust. 3 i 4 u.s.o. potwierdza, że dotacje przysługują na każdego ucznia, a więc w wysokości odpowiadającej faktycznej, rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji. Tym samym, trafnie podnosi strona, że przyjęty w § 6 uchwały sposób ustalania wysokości dotacji w oparciu o ilość uczniów z dnia 5 danego miesiąca nie może zostać uznany za prawidłowy, gdyż wysokość dotacji winna odzwierciedlać rzeczywistą liczbę uczniów.

W ocenie Sądu, zarzuty dotyczące naruszenia przez postanowienia § 6 ust. 1, 2, 4 i 5 uchwały wskazanych w skardze przepisów, w tym art. 90 ust. 2a, 3, 3c i 4 u.s.o. (zarzuty postawione w pkt V skargi) zasługują na uwzględnienie. Tym samym, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności § 6 ust. 1, 2, 4 i 5 uchwały.

W § 6 ust. 6 uchwały postanowiono: "Dotacja za miesiąc grudzień dla szkół o których mowa w § 3 jest przekazywana na liczbę uczniów podaną przez osobę prowadzącą szkołę w informacji miesięcznej. Dotacja pobrana w grudniu na uczniów niespełniających warunku minimum 50% frekwencji, jako pobrana w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych", natomiast w § 11 ust. 3: "Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli zostaną stwierdzone nieprawidłowości związane z wykorzystaniem dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlega ona zwrotowi do budżetu powiatu na zasadach określonych przepisami ustawy o finansach publicznych".

Zgodzić trzeba się ze stroną skarżącą, że - w § 6 ust. 6 i § 11 ust. 3 uchwały - organ wprowadził automatyczny mechanizm kwalifikowania dotacji, jako pobranej w nadmiernej wysokości (nienależnie...) i podlegającej zwrotowi z pominięciem przepisów u.f.p., zgodnie z którymi o pobraniu dotacji w nadmiernej wysokości i jej zwrocie organ orzeka decyzją administracyjną. Organ stanowiący nie jest natomiast uprawniony do regulowania, na podstawie normy kompetencyjnej, jaką jest art. 90 ust. 4 u.s.o., stanów faktycznych skutkujących sankcją w postaci utraty prawa do dotacji, o czym była już mowa wyżej. Podobnie, nie ma kompetencji do regulowania kwestii zwrotu dotacji, o której mowa w art. 90 u.s.o. Zgodzić trzeba się z argumentami skargi, że - formułując postanowienia § 6 ust. 6 i § 11 ust. 3 uchwały - organ wszedł w kompetencje ustawodawcy poprzez wskazanie, w jakim wypadku pobrana dotacja podlega zwrotowi. Trafnie zauważa strona, że kwestię zwrotu dotacji, jako pobranej nienależnie, pobranej w nadmiernej wysokości bądź wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, reguluje samodzielnie art. 252 u.f.p., a na podstawie art. 60 pkt 1 w zw. z art. 67 u.f.p., w wypadku zaistnienia okoliczności uprawdopodobniających konieczność zwrotu pobranej dotacji, stosowny organ winien wszcząć postępowanie administracyjne w przedmiocie ustalenia, czy dana dotacja, a jeśli tak, to w jakiej wysokości, została pobrana nienależnie lub w nadmiernej wysokości albo też wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem. Dopiero decyzja administracyjna w przedmiocie takiego ustalenia oraz zwrotu dotacji może stanowić podstawę do dokonania zwrotu pobranych środków. Takiej podstawy nie można natomiast wywodzić z przepisów aktu prawa miejscowego, skoro została ona uregulowana już w akcie rangi ustawowej. Tym samym, należy za stroną skarżącą uznać, że organ naruszył delegację normotwórczą, zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o., bowiem określił przesłanki i podstawy zwrotu pobranej dotacji, co nie mieści się w pojęciu trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji oraz jej rozliczania, do którego odnosi się art. 90 ust. 4 u.s.o. Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że § 6 ust. 6 uchwały stanowi część składową Rozdziału III uchwały "Tryb udzielania dotacji".

Jako zasadne należało więc uznać zarzuty postawione w pkt VI i XIV skargi. Sąd stwierdził tym samym nieważność § 6 ust. 6 i § 11 ust. 3 objętej skargą uchwały.

W § 6 ust. 7 uchwały postanowiono: "Dane w informacjach miesięcznych, o których mowa w ust. 1 i 2, muszą być zgodne z danymi wykazanymi w księdze uczniów, słuchaczy, wychowanków lub innym dokumencie stanowiącym o liczbie dzieci, w dokumentacji przebiegu nauczania oraz z danymi wykazanymi w Systemie Informacji Oświatowej".

W opinii Sądu, w § 6 ust. 7 uchwały nałożono na dotowanego obowiązek zachowania zgodności danych dotyczących uczniów z danymi wykazanymi w Systemie Informacji Oświatowej (dalej: SIO), w sytuacji, kiedy organ, zgodnie z art. 90 ust. 4 u.s.o. (kompetencja do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji), nie ma kompetencji do nakładania na podmiot dotowany takiego obowiązku. W omawianym postanowieniu uchwały wprowadzono nowy - dodatkowy i nieznanymi przepisom u.s.o. - obowiązek zachowania przez dotowany podmiot zgodności danych dotyczących uczniów z danymi wykazanymi w SIO. Ponadto trzeba zaznaczyć, że ograniczenie rzeczywistej liczby uczniów, wychowanków lub słuchaczy - stanowiącej podstawę obliczania dotacji - do liczb ujętych w SIO nie znajduje uzasadnienia w przepisach u.s.o. Przypomnieć wypada, że podstawą obliczenia dotacji winna być zgłoszona faktyczna liczba uczniów.

Reasumując, prawidłowo wywodzi strona, że w § 6 ust. 7 uchwały nałożono na dotowany podmiot dodatkowy obowiązek, do czego organ stanowiący nie został upoważniony w art. 90 ust. 4 u.s.o.

Tym samym, trafny jest zarzut postawiony w pkt VII skargi. Zatem, należało stwierdzić nieważność § 6 ust. 7 uchwały.

Zapis § 7 ust. 1 uchwały stanowi: "Dotowany sporządza roczne rozliczenie wykorzystania dotacji obejmujące informację o wysokości otrzymanej dotacji oraz o wysokości kwot poniesionych przez Dotowanego na poszczególne rodzaje wydatków według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do niniejszej uchwały".

Sąd zauważa, że ww. postanowienie zawarto w Rozdziale IV uchwały "Termin i sposób rozliczenia dotacji" nie zaś w Rozdziale V "Tryb i zakres kontroli".

Uregulowanie § 7 ust. 1 uchwały - zdaniem Sądu - stwarza dla dotowanego nieuzasadnione obciążenie (zwiększa obowiązki sprawozdawcze dotowanego) oraz wykracza poza - przyznane organowi - upoważnienie z art. 90 ust. 4 u.s.o. do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji (nie mylić z trybem i zakresem kontroli). Zgodzić trzeba się z wyrażonym w skardze poglądem, że postanowienie § 7 ust. 1 uchwały - w istocie - służy wyłącznie ułatwieniu organizacji pracy organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i stanowi niedopuszczalne rozszerzenie kompetencji organu stanowiącego. Słusznie dowodzi strona, że - w ten sposób - organ stanowiący niejako zwalnia organ wykonawczy z obowiązku kontrolowania wykorzystania dotacji przez beneficjenta i na niego (beneficjenta) przerzuca ciężar samokontroli poprzez wymóg szczegółowego rodzajowego wykazania wydatków.

Żądanie ww. danych byłoby uzasadnione w razie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji - wykracza jednak poza obowiązki beneficjenta związane z rozliczeniem dotacji. Żądanie zatem tak szczegółowych informacji w ramach rocznego rozliczenia dotacji należy uznać za pozbawione podstaw.

Przyjmując, jako uzasadniony, zarzut z pkt 8 skargi, Sąd uznał za właściwe stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 uchwały.

Zgodnie z umieszczonym w Rozdziale IV uchwały ("Termin i sposób rozliczenia dotacji"), § 7 ust. 3: "Na dokumentach źródłowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczych sfinansowanych ze środków dotacji z budżetu powiatu należy zamieścić opis: "Wydatek sfinansowany ze środków dotacji otrzymanej z budżetu Powiatu Oleśnickiego, w.....roku, w kwocie.....zł, dotyczący..... (nazwa dotowanej szkoły lub placówki)....." oraz pieczęć i podpis osoby fizycznej lub prawnej prowadzącej szkołę lub placówkę".

W opinii Sądu, ustalając tryb rozliczania (nie tryb i zakres kontroli) dotacji organ nie był - w ramach kompetencji z art. 90 ust. 4 u.s.o. - upoważniony do nakładania na podmiot dotowany obowiązku "wzbogacania" dokumentów źródłowych dotyczących wydatków pokrytych z dotacji ww. opisem, pieczęcią i podpisem. Słusznie przyjmuje strona, że 1) użyte w art. 90 ust. 4 u.s.o. określenie "tryb udzielania i rozliczania dotacji" należy odnosić do czynności o charakterze materialno-technicznym z zakresu księgowości i rachunkowości; 2) tryb rozliczania oznacza zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji oraz sprawozdawczości dla organu dotującego; 3) w tak rozumianym upoważnieniu nie mieści się ustanawianie obowiązku opatrywania pieczęcią, podpisem i opisem o określonej treści faktur (rachunków); 4) taką ingerencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego

w sposób opisu (dekretacji) dokumentów źródłowych należy uznać za pozbawioną podstaw prawnych (tak: wyrok NSA z 19 stycznia 2015 r., II GSK 1882/14; dostępny: j/w).

Także i w tym przypadku trzeba przywołać twierdzenie, że żądanie ww. danych byłoby uzasadnione w razie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Wykracza ono jednak poza obowiązki beneficjenta związane z rozliczeniem dotacji.

Wskazując na trafność zarzutu z pkt IX skargi, Sąd stwierdził nieważność § 7 ust. 3 uchwały.

Stosownie do postanowień uchwały zawartych w:

§ 8 ust. 1: "Osoby upoważnione przez Starostę Oleśnickiego, zwane dalej "kontrolującymi", mogą dokonywać kontroli w szkołach niepublicznych lub placówkach niepublicznych, o których mowa w § 2 i § 3, zwanych dalej "kontrolowanymi", obejmującej:

1) sprawdzenie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów wykazywanych w informacjach, o których mowa w § 6,

2) sprawdzenie zgodności wykorzystania dotacji z zasadami określonymi w art. 90 ust. 3d ustawy";

§ 9 ust. 5: "Kontrolujący ma prawo do:

1) swobodnego poruszania się na terenie kontrolowanej szkoły lub placówki, w tym swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń związanych z przedmiotem kontroli;

2) wglądu do dokumentów i innych materiałów związanych z przedmiotem kontroli;

3) żądania sporządzenia niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów;

4) występowania o udzielanie ustnych i pisemnych wyjaśnień w terminie przez niego wyznaczonym, w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli;

5) wstępu na zajęcia w celu sprawdzenia zgodności liczby obecnych na zajęciach z liczbą obecnych wykazanych w dokumentacji.

Cyt. postanowienia zawarto w Rozdziale V "Tryb i zakres kontroli".

W myśl art. 90 ust. 3e u.s.o.: "Organy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1a-3b, mogą kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji przyznanych szkołom, przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom z budżetów tych jednostek". Zgodnie zaś z art. 90 ust. 3f u.s.o.: "Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, mają prawo wstępu do szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, a w przypadku szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a - dodatkowo wglądu do list obecności, o których mowa w ust. 3, oraz ich weryfikacji".

Porównanie brzmienia postanowień § 8 ust. 1 i § 9 ust. 5 uchwały z ww. zapisami u.s.o. potwierdza, że uchwała zasadniczo uszczegóławia regulacje art. 90 ust. 3e i 3f u.s.o., w niewielkim tylko zakresie powielając zapisy ustawowe. Zdaniem Sądu, taki sposób konstruowania postanowień uchwały nie narusza wskazanych w skardze zasad techniki prawodawczej i nie daje podstaw do zakwestionowania ich legalności z tego powodu (stwierdzenia nieważności). W ocenie Sądu, owe - nieznaczące - powtórzenia powodują, że tekst uchwały stał się bardziej przejrzysty.

W opinii Sądu, wprowadzone w § 9 ust. 5 pkt 3-5 uchwały uprawnienia kontrolujących - wbrew zarzutom skargi - nie wykroczyły poza delegację udzieloną w art. 90 ust. 4 u.s.o. Realizacja wymienionych tam obowiązków (dotowanego) i uprawnień (organu) umożliwia bowiem rzetelną kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetów jednostek. Upraszcza także przebieg kontroli i skraca jej czas, co niewątpliwie wpłynie pozytywnie na działalność beneficjentów dotacji, którzy ewentualne kontrole odbierają jako wysoce uciążliwe.

Poza tym, obowiązek sporządzania niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów, udzielanie ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli, nie jest powinnością, która stanowiłaby uciążliwość dla podmiotów prowadzących jednostki - beneficjentów dotacji, nie wymaga zatrudnienia dodatkowych pracowników, ani poniesienia wysokich wydatków. Obowiązki te mają sprzyjać

sprawnej i szybkiej kontroli. Ukształtowane zostały w taki sposób, aby kontrola stanowiła możliwie jak najmniejszą uciążliwość dla kontrolowanego.

Należy zatem przyjąć, że uchwała mogła wprowadzić powyższe obowiązki dotowanego i uprawnienia organu, gdyż mieściły się one w upoważnieniu ustawowym do wydania zaskarżonych przepisów, zawartym w art. 90 ust. 4 u.s.o. Mają one bowiem ścisły związek z trybem i zakresem kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Niezasadne są zatem zarzuty postawione w pkt X i XI skargi.

W nawiązaniu do powyższego, Sąd zauważa, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - wykonując delegację ustawową, zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o. - zobowiązany jest stworzyć system kontroli, który będzie pozwalał na pełną weryfikację wykorzystywania przez beneficjentów dotacji. Musi być to system skuteczny, realizujący cel wskazany w przywołanej delegacji. W ramach tego procesu kontroli, mogą się mieścić uprawnienia organu kontrolującego do przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności, jak również wzywania i przesłuchiwanie świadków, żądania udzielenia ustnych i pisemnych wyjaśnień, czy korzystania z pomocy biegłych. Nie jest nadmiernym uprawnieniem kontrolujących przyznanie im możliwości żądania sporządzania niezbędnych do kontroli odpisów i wyciągów z dokumentacji, zestawień i obliczeń opartych na dokumentach. Wskazane działania, nakierowane na zebranie stosownych dowodów, są "normalnymi" czynnościami przeprowadzanymi w ramach postępowania kontrolnego.

Zdaniem Sądu, w procesie tworzenia systemu kontroli dotacji oświatowych można wykorzystać instytucje z postępowań kontrolnych uregulowanych przepisami ustawowymi, dotyczącymi kontroli innej materii, np. kontroli podatkowej lub skarbowej. Warunkiem dopuszczenia takich ustawowych rozwiązań jest przejęcie instytucji adekwatnych do przedmiotu kontroli, o jakim mowa w art. 90 ust. 4 u.s.o. Tytułem przykładu, w orzecznictwie przywołuje się m. in. treść uregulowań ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (dalej: o.p.). W myśl art. 286 § 1 o.p., kontrolujący są uprawnieni, w szczególności, do: wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń kontrolowanego (pkt 1); żądania okazania majątku podlegającego kontroli oraz do dokonania jego oględzin (pkt 3); żądania udostępniania wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli (pkt 4); przesłuchiwanie świadków (pkt 9); zasięgania opinii biegłych (pkt 10). Z kolei, z art. 27 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej wynika, że wynik kontroli powinien zawierać termin usunięcia nieprawidłowości wskazanych przez organ kontroli skarbowej. Ustęp 6 stanowi zaś, że kontrolowany jest obowiązany, z wyjątkiem sytuacji, o której mowa w ust. 4, w ciągu 30 dni po upływie terminu określonego w ust. 1 pkt 7, poinformować organ kontroli o sposobie usunięcia wskazanych nieprawidłowości. Natomiast ust. 7 przewiduje, że organ kontroli może zwrócić się do kontrolowanego o dodatkowe wyjaśnienia w związku z informacją, o której mowa w ust. 6. Wskazane regulacje odnoszą się wprost do zaleceń pokontrolnych, obowiązku usunięcia nieprawidłowości, żądania dodatkowych wyjaśnień. Podkreślić należy, że rozwiązania te funkcjonują w ramach procedury kontrolnej, jako takiej.

Niewątpliwie, prowadzenie kontroli wiązać się będzie zawsze z jakimś poziomem uciążliwości i zaburzeniem normalnej organizacji pracy placówki, stąd też założenia przyjęte w ww. postanowieniach uchwały mają tą kontrolę usprawnić i przyspieszyć oraz - z założenia - nie są wymierzone przeciwko podmiotowi dotowanemu.

Zgodnie z § 10 uchwały: "1. Wynik przeprowadzonej kontroli kontrolujący przedstawia w protokole kontroli. 2. Protokół kontroli zawiera: 1)-10); /.../; 3. Kontrolowany podpisuje protokół w terminie 14 dni od daty jego otrzymania lub niezwłocznie po uzupełnieniu lub zmianie protokołu, o których mowa w ust. 5; 7. Osoba prowadząca dotowaną jednostkę może odmówić podpisania protokołu, składając w terminie właściwym do jego podpisania wyjaśnienia na piśmie o przyczynach tej odmowy; 8. Odmowa podpisania protokołu nie stanowi podstawy do wstrzymania realizacji zaleceń pokontrolnych".

W myśl § 11 uchwały: "1. W terminie 14 dni od dnia podpisania lub upływu terminów podpisania protokołu przez kontrolowanego, o których mowa w § 10, kontrolujący sporządza wystąpienie pokontrolne kierowane do kontrolowanego, zawierające ocenę kontrolowanej działalności, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości, zalecenia pokontrolne; 2. Kontrolowany, do którego zostało skierowane wystąpienie pokontrolne jest zobowiązany, w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, zawiadomić osobę

podpisującą wystąpienie pokontrolne o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych oraz o działaniach podjętych w celu usunięcia stwierdzonych uchybień lub nieprawidłowości".

Według Sądu, zawarte wyżej - po ocenie zarzutów postawionych w pkt X i XI skargi - wywody pozwalają stwierdzić, że cyt. postanowienia § 10 i § 11 uchwały zostały wprowadzone w ramach kompetencji określonej w art. 90 ust. 4 u.s.o. i nie przekraczają ram ustalania trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji.

Przywołane rozwiązania są typowymi działaniami, które funkcjonują w ramach procedury kontrolnej. Słusznie podniesiono w odpowiedzi na skargę, że w trybie kontroli należy dopuścić sposób zakończenia kontroli przez szczegółowe uregulowanie kwestii związanych ze sporządzaniem protokołu, zgłoszeniem zastrzeżeń pokontrolnych, jak i sposobu ich rozpatrywania. Zgodzić trzeba się z organem, iż nie jest zasadne twierdzenie, że brak możliwości odwołania się od protokołu umniejsza jego znaczenie w ograniczeniu możliwości bronienia się dotowanego w dalszym postępowaniu. Protokół taki należy bowiem traktować jako część materiału do wykorzystania w ewentualnym postępowaniu prowadzonym na podstawie u.f.p. (wyrok WSA we Wrocławiu, IV SA/Wr 330/13, dostępny j/w), co trafnie akcentuje organ odpowiadając na skargę.

Nałożenie obowiązku zawiadomienia o realizacji wniosków z kontroli, umożliwia natomiast sprawdzenie, czy stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte. Podzielić wypada pogląd organu, że takie unormowanie również mieści się w pojęciu trybu i zakresu kontroli i nie wykracza poza granice określone upoważnieniem ustawowym, zawartym w art. 90 ust. 4 u.f.p. oraz nie narusza zasad kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, określonych w ustawie (wyrok WSA we Wrocławiu, IV SA/Wr 878/13, dostępny j/w).

Reasumując, działając na podstawie art. 147 § 1 u.p.p.s.a., Sąd stwierdził nieważność § 3 ust. 6, § 6 ust. 1, 2, 4 i 5, § 6 ust. 6, § 6 ust. 7, § 7 ust. 1, § 7 ust. 3 i § 11 ust. 3 zaskarżonej uchwały. W pozostałym zakresie, zgodnie z art. 151 u.p.p.s.a., Sąd skargę oddalił. O kosztach postępowania, Sąd orzekł na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 1 u.p.p.s.a.