



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 stycznia 2017 r.

Poz. 350

WYROK NR SYGN. AKT IV SA/WR 878/13 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 21 maja 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia NSA Henryk Ożóg

Sędziowie:

Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński (spr.)

Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski

Protokolant:

st. sekr. sądowy Dorota Hurman

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 7 maja 2014 r.

sprawy ze skargi B. C.

na uchwałę Rady Miejskiej w Polkowicach

z dnia 21 sierpnia 2013 r. nr XXVIII/329/13

w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego na terenie gminy Polkowice prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego

I. stwierdza nieważność § 6 ust. 3 i § 6 ust. 4 przedmiotowej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu;

III. w pozostałej części skargę oddala;

IV. zasądza od Gminy Polkowice na rzecz skarżącej B. C. kwotę 557 (słownie: pięćset pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 15 listopada 2013 r. pełnomocnik B. C. prowadzącej Niepubliczne Anglojęzyczne Przedszkole „M. N.” oraz Anglojęzyczny Punkt Przedszkolny „M. N. II” w Polkowicach, działając na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, oraz art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wniósł skargę na uchwałę Nr XXVIII/329/13 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 21 sierpnia 2013 r. w sprawie trybu udzielania

i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego na terenie gminy Polkowice prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, wraz z załącznikami do w/w uchwały. Zarzucił, że zaskarżona uchwała nr XXVIII/329/13 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 21 sierpnia 2013 r. we wskazanych przepisach jest niegodna z prawem, gdyż stanowi naruszenie obowiązujących norm prawnych lub wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.) dalej jako u.s.o.

Zarzucił zaskarżonej uchwale niezgodność przepisów: § 3 ust. 1 pkt 4 i 6, § 4 ust. 8, § 5 ust. 1 i 4, § 6 ust. 3, 4, 5, 6, 8, 12 i 13, § 7 ust. 3, § 8 ust. 1 i 2, § 10 ust. 5 i 7, § 12, § 13 oraz Załącznika nr 1, nr 2 i nr 3 do uchwały, z przepisami art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 2b, ust. 2d oraz ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a także z przepisami ustawy o finansach publicznych.

W związku z powyższym działając na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów oraz o zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przewidzianych dla radców prawnych.

W motywach uzasadnienia powyższej skargi stwierdzono, że na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, 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. Analogiczna delegacja zawarta jest w art. 80 ust. 4 wyżej powołanej ustawy. Uchwała nr XXVIII/329/13 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 21 sierpnia 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego na terenie gminy Polkowice prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, stanowi zgodnie z obowiązującymi przepisami akt prawa miejscowego.

Skarżący wezwał pismem z dnia 26 września 2013 r. Radę Miejską w Polkowicach do usunięcia naruszenia prawa przez Radę Miejską poprzez uchylenie we wskazanych częściach Uchwały nr XXVIII/329/13 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 21 sierpnia 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego na terenie gminy Polkowice prowadzonych przez osoby prawne lub fizyczne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, względnie zmianę przepisów stanowiących naruszenie obowiązującego prawa.

Pismem z dnia 25 października 2013 r., doręczonym pełnomocnikowi skarżącej w dniu 31 października 2013 r., pełnomocnik skarżącej otrzymał załączoną uchwałę Nr XXIX/341/13 z dnia 15 października 2013, w której Rada Miejska odmówiła uchylenia lub zmiany przedmiotowej uchwały.

Zarzucono, że zaskarżona Uchwała nr XXVIII/329/13 Rady Miejskiej w Polkowicach z dnia 21 sierpnia 2013 r. w zaskarżonej części jest niegodna z prawem, gdyż stanowi naruszenie obowiązujących norm prawnych lub wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 u.s.o. Podniesiono, że poprzednio obowiązująca Uchwała Nr XXXV/373/10 Rady Miejskiej z dnia 27 października 2010 r., była w zasadzie pozbawiona istotnych wad prawnych, wskazanych w niniejszej skardze w odniesieniu do obecnej uchwały. Wskazano, iż placówki prowadzone przez skarżącą są na terenie Gminy Polkowice jedynymi niepublicznymi placówkami przedszkolnymi, więc w istocie zaskarżony akt prawa miejscowego, zmieniający dotychczasową regulację, został uchwalony wyłącznie jako akt skierowany w odniesieniu do skarżącej, powtarzający wszystkie kierowane wobec niej w toku różnych czynności administracyjnych stanowiska, zarzuty, nakazy i polecenia.

Odnosząc się do szczegółowych zarzutów co do przepisów Uchwały, wskazano na następujące naruszenia prawa.

1. Zakres informacji, które mają być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, przewidzianych w § 3 ust. 1 pkt 4 i 6, wykracza poza delegację zawartą w art. 90 ust. 4 w zw. z art. 90 ust. 2b i 2d. u.s.o. Zgodnie z tymi przepisami, zgłoszenie zawierać powinno planowaną liczbę uczniów. Ustawa nie wymaga innych informacji. Delegacja zawarta w art. 90 ust. 4 stanowi wyłącznie o upoważnieniu do ustalenia wzoru wniosku, a nie do rozszerzania zakresu informacji, zawartych w tym wniosku. Zawarty w pkt 4 obowiązek informowania o numerze i dacie zaświadczenia o wpisie do ewidencji placówek stanowi ukrytą i bezprawną intencję wyeliminowania z dotacji podmiotów dopiero rozpoczynających działalność. Powołano się na wyrok SN z dnia

4 września 2008 r., IV CSK 204/2008 (Lex Polonia nr 2038609, który – zdaniem skarżącej jednoznacznie przesądził tę sprawę, wskazując w uzasadnieniu następujące przesłanki: „W przepisach tych, regulujących kwestie techniczno-organizacyjne, ustawodawca nie mógł użyć innych, niż to uczynił określić. Jest rzeczą oczywistą, że szkoły i placówki mogą być zakładane przez osoby o określonym statusie prawnym, a więc takie osoby, które uzyskały wpis do ewidencji szkół i placówek. Jest oczywiste, że osoba, która wpisu nie uzyskała, nie może prowadzić ani szkoły, ani placówki. Określając wymagania, jakim powinno odpowiadać „zgłoszenie do ewidencji” ustawodawca w odniesieniu do warunku polegającego na oznaczeniu osoby składającej „zgłoszenie do ewidencji” również nie mógł posłużyć się innym określeniem jak te, którego użył, a mianowicie „osoba zamierzająca prowadzić szkołę lub placówkę”. Nie mógł przecież użyć sformułowania „osoba prowadząca szkołę lub placówkę”. Sformułowania użyte w tych przepisach, których istota i cel są zupełnie inne, niż przepisu stanowiącego podstawę uzyskania dotacji, nie mogą stanowić „argumentu” (jak uznał Sąd Okręgowy) na rzecz dokonanej przez ten Sąd wykładni art. 90 ust. 2b u.s.o. Wykładnia omawianych przepisów, jakiej dokonał Sąd Okręgowy pozbawia dotacji te przedszkola, które są w fazie zaawansowanych przygotowań do rozpoczęcia działalności od następnego roku, jednak osoby, które będą je prowadzić nie zdążyłyby uzyskać wpisu do ewidencji przedszkoli do dnia 30 września roku poprzedzającego przyznanie dotacji (...). Uwzględniając przede wszystkim cel tego przepisu, jakim jest zapewnienie przedszkolom dotacji przysługującej z mocy prawa, niezależnie od tego, czy są to przedszkola już działające, czy też przedszkola, które rozpoczną działalność od nowego roku, przyjęć należało, że użytym w tym przepisie określeniem „osoba prowadząca niepubliczne przedszkole” objęta jest także osoba, która do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji nie tylko poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów, ale także, a nawet przede wszystkim, dokona „zgłoszenia do ewidencji”, o jakim mowa w art. 82 ust. 2 u.s.o., w którym należy podać wiele informacji wskazujących, że spełnione są warunki umożliwiające uruchomienie przedszkola.”

Natomiast zobowiązanie się w tym wniosku do dokonywania rozliczeń, nie ma żadnego uzasadnienia ani podstawy ustawowej, nakłada na wnioskodawcę jakieś dodatkowe obowiązki, nie przewidziane ustawą, w dodatku nie mające żadnego innego uzasadnienia. Skutki ewentualnego braku rozliczenia regulowane są zarówno samą Uchwałą (w dalszej części), jak i przepisami ustawy o finansach publicznych. Przekroczenie zakresu delegacji dotyczy także wzoru wniosku, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w punktach 5 i 6 oraz oświadczeniach na końcu wniosku. W punkcie 5 zawarte są informacje o zaświadczeniu o wpisie do ewidencji, co, jak podniesiono powyżej, nie ma uzasadnienia. W odniesieniu do informacji o liczbie uczniów, ustawa jedynie wskazuje na zawiadomienie o planowanej liczbie uczniów na następny rok kalendarzowy, czyli budżetowy. Brak jest podstaw do żądania rozbijania tych liczb na okresy w trakcie roku budżetowego. Ustawa o systemie oświaty w części mówiącej o dotacjach nie zna pojęcia „roku szkolnego”, zapisanego w zaskarżonym punkcie jako okresy do 31 sierpnia oraz od 1 września, ani nie daje podstaw do takiego podziału dotacji. Nie ma także podstaw do żądania podania liczby uczniów spoza obszaru gminy, z wyprzedzeniem kilkumiesięcznym, gdyż takiej informacji placówka po prostu nie posiada w tym czasie. To samo dotyczy liczby uczniów niepełnosprawnych. Warto dodać, iż informacja o planowanej liczbie uczniów na następny rok kalendarzowy, składany do 30 września, obejmuje w istocie 2 lata szkolne, czyli bieżący - rozpoczęty 1 września i kończący się 31 sierpnia roku następnego (na który składany jest wniosek o dotację), czyli na podstawie w miarę precyzyjnych danych, bo obejmujących właśnie zaczynający się rok szkolny, oraz na kolejny rok szkolny rozpoczynający się 1 września, co do którego można jedynie w sposób ogólny przewidywać liczbę uczniów, a już całkowicie niemożliwe, na granicy loterii, byłoby podawanie precyzyjnych danych dotyczących liczby uczniów niepełnosprawnych oraz zamieszkałych w innej gminie. Ponadto, zgodnie z art. 90 ust 2b i 2d, dotacja należna jest na niepełnosprawnego ucznia przedszkola (czy innej placówki), nie ma żadnych wymogów ani podstaw prawnych do żądania przez organ gminy przedstawiania orzeczeń o niepełnosprawności na tym etapie, czyli już we wniosku o dotację na następny rok budżetowy. Jest to przekroczenie delegacji ustawowej. Na końcu załącznika nr 1 zawarte są oświadczenia, które nie są wymagane przez prawo. Dotyczy to oświadczenia, że podane dane są zgodne ze stanem faktycznym, podczas gdy jest to prognoza na nadchodzący rok zgodnie z treścią wniosku - „planowana liczba uczniów”. Brak jest ustawowego upoważnienia do żądania oświadczenia o zobowiązaniu do informowania organu dotującego oraz rozliczenia dotacji. Są to żądania wykraczające poza delegację zawartą w ustawie (art. 90 ust. 4), a obowiązki te wynikają wprost z innych przepisów ustawy.

2. Przepis § 4 ust. 8 wykracza poza upoważnienie ustawowe. Według tego przepisu, dotacja przysługiwać może wyłącznie na ucznia, posiadającego opinię lub orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wydane

na podstawie art. 71 b ust. 3 ustawy. Jest to nieprawidłowe i sprzeczne z ustawą, gdyż ustawa w art. 90 ust. 2b i 2d (i analogicznych przepisach dotyczących innych placówek) posługuje się wyłącznie terminem „uczeń niepełnosprawny”. Uczniem niepełnosprawnym jest nie tylko uczeń posiadający opinię lub orzeczenie wydane na podstawie art. 71 b ust. 3 ustawy. Na podstawie tego przepisu ustawy wydawane są wyłącznie opinie o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, podczas gdy inne dzieci niepełnosprawne nie wymagają kształcenia specjalnego, a mogą być dotknięte niepełnosprawnością. Tym samym, ograniczenie dotacji wyłącznie do kategorii dzieci posiadających orzeczenie, jest dyskryminujące i wykracza poza zapis art. 90 ust. 2b i 2d ustawy.

3. Sprzeczny z ustawą o systemie oświaty jest zapis zawarty w § 5 ust. 1, dotyczący określenia, iż podstawą stawki dotacji są wydatki bieżące określonego typu szkoły, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego. W tym miejscu Rada Miejska usiłuje w sposób sprzeczny z ustawą określić podstawę naliczenia dotacji. Zgodnie z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Takie sformułowanie przepisu jednoznacznie przesądza, iż ustalenie podstawy dotacji odbywa się wyłącznie według kwot wydatków bieżących ponoszonych w publicznych przedszkolach, a nie innych placówkach. Zapewne przepis ten został wprowadzony przez Radę Miejską wskutek powództwa wytoczonego przez skarżącą przeciwko Gminie o wypłatę odszkodowania z tytułu zaniżonych dotacji. Przyczyną zaniżania dotacji było m.in. błędne jej naliczanie, na podstawie nie tylko kosztów i liczby uczniów w przedszkolach publicznych, ale także innych formach wychowania przedszkolnego, mianowicie oddziałach przedszkolnych w szkołach oraz punktach przedszkolnych. Sąd Okręgowy w Legnicy wyrokiem z dnia 3 października 2013 r., sygn. I C 218/13, uznał w całości powództwo i zasądził od Gminy na rzecz powódki dochodzone roszczenie. Sąd potwierdził, iż podstawą dotacji są wydatki ponoszone w przedszkolach, a nie innych formach wychowania przedszkolnego, jak oddziały i punkty przedszkolne. Wyrok nie jest jeszcze prawomocny.

4. Niezgodny z ustawą jest przepis § 5 ust. 4. Zgodnie z art. 90 ust. 2b, dotacje przysługują w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Ustawa nie określa, w jaki sposób ani na jaką datę należy ustalić liczbę uczniów, ani przede wszystkim nie upoważnia rady gminy do określenia takiej daty. Zatem zawarcie w uchwale przepisu, określającego, iż jako podstawę przyjmuje się sztywno i wyłącznie liczbę uczniów na dzień 1 stycznia oraz 30 września, stanowi wykroczenie poza upoważnienie ustawowe.

5. W § 6 ust. 3 zawarty jest zapis, iż dotacja ma charakter zaliczkowy. Jest to przepis niejasny, oraz sprzeczny z ustawą, zarówno ustawą o systemie oświaty, jak i ustawą o finansach publicznych. Uchwała Rady Miejskiej nie wyjaśnia, czym ten zaliczkowy charakter miałyby się charakteryzować, ani jak taka „zaliczkowa” dotacja miałyby zostać ostatecznie obliczona i wypłacona. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę kasacyjną od wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 marca 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 791/10, wydał w dniu 29.11.2012 wyrok (II GSK 1609/11). Wyrokiem tym zmienił częściowo wyrok WSA, m.in. w zakresie przepisu § 7 pkt. 4 zaskarżonej uchwały Rady Miejskiej Wrocławia o treści analogicznej, do zaskarżonego niniejszą skargę przepisu § 6 ust. 3 Uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach. NSA w uzasadnieniu wskazał, że przekracza upoważnienie ustawowe (art. 90 ust. 4 cyt. wyżej ustawy) i nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego (podstawy prawnej) zapis zawarty w § 7 pkt 4 uchwały o „zaliczkowym” charakterze wypłacanej w każdym miesiącu dotacji, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tej części. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu I instancji, iż postanowienie zawarte w § 7 pkt 4 uchwały jest uchybieniem niemającym „wpływu na uregulowania ustawowe”.

6. Przepis § 6 ust. 4 jest sprzeczny z prawem, gdyż wykracza poza delegację ustawową i wprost narusza przepisy art. 90 ustawy. Zobowiązanie dotowanej jednostki do dokonywania operacji finansowych z jednego rachunku, nie ma żadnego upoważnienia ani podstawy ustawowej. Przepis art. 90 ust. 3c określa jedynie, iż dotacja ma być przekazana na rachunek bankowy szkoły. Jest to w istocie skonkretyzowanie obowiązku po stronie organu dotującego, a nie dotowanego, którego jedynym obowiązkiem jest wskazanie tego rachunku. Zaden z przepisów ustawowych nie zabrania osobie prowadzącej posiadania więcej, niż jednego rachunku do obsługi placówki. Obowiązek ustawowy nałożony zatem został na gminę - przelew na odpowiedni rachunek, a po stronie osoby prowadzącej - posiadania takiego rachunku. Dokonywanie obrotu bankowego z więcej, niż jednego rachunku, dla celów prowadzenia finansów placówki oświatowej, nie jest zabronione żadnymi przepisami, wobec czego jest w pełni dozwolone. Ograniczenie tej swobody przez uchwałę organu gminy jest bezpodstawne i bezprawne, i nie ma żadnego upoważnienia ustawowego. Wskazano, że Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Rzeszowie wyrokiem z dnia 21 sierpnia 2013 r. sygn. II SA/Rz 211/13 (wyrok prawomocny) uznał nieważność przepisów zaskarżonej uchwały w zakresie m.in. ograniczeń co do prowadzenia rachunku bankowego. W uzasadnieniu stwierdził m.in., że za niedopuszczalne należy uznać modyfikowanie w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego regulacji ustawowych, poprzez nakładanie na dotowane jednostki dodatkowych obowiązków, od spełnienia których zależy uzyskanie dotacji. Za takie uregulowanie, które nakłada na podmiot dodatkowy warunek nieznajdujący oparcia w przepisach prawa, Sąd uznał § 2 pkt 5 skarżonej uchwały, obligujące jednostkę dotowaną do posiadania rachunku bankowego, który służy wyłącznie do dokonywania finansowych związków z prowadzeniem szkoły. Sąd zwraca uwagę na treść art. 90 ust. 3c ustawy, że dotacje, o których mowa w ust. 1a - 3a są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Z przepisu tego nie wynika, że ma to być rachunek bankowy prowadzony wyłącznie do obsługi szkoły, czy przedszkola niepublicznego.

7. Przepisy § 6 ust. 5 i 6 nie wypełniają delegacji ustawowej oraz są sprzeczne z przepisami art. 90 ust. 2b i 2d ustawy o systemie oświaty. W szczególności, kwestionowane przepisy nie zawierają jakichkolwiek regulacji, w jakich sytuacjach i na podstawie jakich zdarzeń, może być zmieniona stawka dotacji. Przepisy te w obecnym brzmieniu stoją w sprzeczności z postanowieniami ustawy w tym zakresie.

8. Przekroczeniem delegacji ustawowej jest zawarte w § 6 ust. 8 określenie w miesięcznych informacjach stanu uczniów wyłącznie na 1 dzień miesiąca. Zapis ten m.in. wyłącza od dotacji uczniów, którzy zostali przyjęci do placówki nie w pierwszym dniu miesiąca. Przepisy ustawy określają, że dotacja należna jest na każdego ucznia i nie określają, że rada gminy może ustalić dzień, na jaki odbywa się „liczenie” uczniów. Zgodnie z ustawą, jeżeli placówka podaje liczbę uczniów, to liczba ta ma być aktualna na dzień zgłoszenia, a nie na jakikolwiek konkretny dzień, ustalony przez radę gminy. Stanowi to przekroczenie granicy delegacji ustawowej. Organ stanowiący nie określił ponadto w tym przypadku trybu postępowania, w sytuacji gdy dziecko zaczyna uczęszczać do placówki po dniu miesiąca wskazanym w informacji, np. od drugiego czy szóstego dnia danego miesiąca. Zgodnie z art. 90 ust. 2b, dotacja należna jest na każdego ucznia przedszkola. Skoro dziecko staje się uczniem przedszkola, to przysługuje na niego dotacja. Jak określa to przepis art. 90 ust. 2b oraz 2d, dotacje mają charakter roczny. Zgodnie natomiast z art. 90 ust. 3c, są one przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Takie brzmienie ust. 3c wskazuje, iż dotacja należna jest za każdy miesiąc, w którym dziecko jest uczniem danej placówki. W przypadku zmiany liczby uczniów, winna być dokonana odpowiednia korekta, czego uchwała w ogóle nie przewiduje.

9. Przepis § 6 ust. 12 narusza zapis ustawowy. Na podstawie art. 14 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, do przedszkola może być przyjęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku. W tym wypadku ma ono pełne prawo do dotacji (tak np. wyrok WSA w Białymstoku z 23 listopada 2011, sygn. I SA/Bk 365/11). Skoro dziecko kończy 2,5 roku w określonym dniu, to dotacja należna jest już od tej daty, a nie od następnego miesiąca. Taki przepis prowadzi do zaniżenia należnej na dane dziecko dotacji.

10. Przekroczeniem delegacji ustawowej jest zapis w § 6 ust. 13. Nie ma upoważnienia ustawowego do określania przez radę gminy, jakie dokumenty stanowić mają podstawę do składania informacji. Zakres dokumentacji prowadzonej przez niepubliczne przedszkola nie wchodzi w kompetencje stanowiące organów gminy, które nie są dla niepublicznych placówek ani organami założycielskimi, ani organami nadzoru pedagogicznego. Prowadzenie tego rodzaju dokumentacji właściwe jest dla publicznych placówek oświatowych, a obowiązek taki wynika z Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji. Placówki niepubliczne nie są zobowiązane do prowadzenia takiej dokumentacji. Organy gminy nie mogą żądać od niepublicznej placówki prowadzenia dokumentacji, do jakiej nie jest zobowiązana na mocy przepisów ustawowych lub wykonawczych. Wydanie tego rodzaju przepisu stanowi przekroczenie delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o. Delegacja ustawowa upoważnia do określenia zakresu danych, a nie zakresu dokumentacji.

11. Przepis § 7 ust. 3 w zakresie zobowiązania do prowadzenia w ten sposób określonej dokumentacji, wykracza poza ustawowe upoważnienie. Przepis art. 90 ust. 4 u.s.o. nie uprawnia organu gminy do stanowienia takich przepisów. Prowadzenie księgowości podlega powszechnie obowiązującym przepisom prawa, organy gminy nie mają upoważnienia do ich regulowania, modyfikowania czy wprowadzania dodatkowych zasad. Zakres delegacji, zawarty w art. 90 ust. 4, ograniczony jest do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania. Takie określenie nie daje radom uprawnień

do decydowania co do sposobu i szczegółów prowadzenia rachunkowości (księgowości) przez niepubliczne placówki. W tej kwestii wypowiadały się także wielokrotnie sądy administracyjne. Między innymi w cytowanym już wyroku z 29 listopada 2012 r., II GSK 1609/11, stwierdził: Użyte w art. 90 ust. 4 cyt. ustawy „rozliczenie dotacji” należy rozumieć jako czynności z zakresu księgowości, rachunkowości o charakterze materialno-technicznym. Natomiast „tryb udzielania i rozliczania” oznacza reguły i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji. Chodzi więc o ilość uczniów jako podstawę udzielenia dotacji (por. wyrok WSA w Opolu z 19.07.2007 r. I SA/Op 219/07, wyrok WS/I w Krakowie z 19 stycznia 2009 r., wyrok NSA z 22 marca 2012 r. II GSK 204/2011). Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 23 marca 2011 r., II SA/Bd 699/2010, stwierdził nieważność przepisów uchwały, a w uzasadnieniu Sąd wskazał, że w § 9 ust. 4 zaskarżonej uchwały wprowadzony został zapis, że osoba prowadząca na dokumentach finansowych potwierdzających wydatki ujęte w rozliczeniu, o którym mowa w ust. 1, zobowiązana jest zamieścić opis: „Wydatek sfinansowany ze środków dotacji otrzymanej z budżetu Gminy w kwocie (...) zł (słownie (...) zł). Dotyczy (...) (nazwa przedszkola, szkoły, placówki)” oraz pieczęć i podpis dyrektora lub osoby prowadzącej przedszkole, szkołę, placówkę. Natomiast w załączniku nr 3 do uchwały wprowadzone zostało oświadczenie o treści: „Ponadto oświadczam, że wszystkie dokumenty księgowo potwierdzające poniesione i wyżej wymienione wydatki są opatrzone klauzulą: „wydatek sfinansowany z dotacji otrzymanej z budżetu Gminy w kwocie (...) słownie (...). Dotyczy (...) (nazwa przedszkola, szkoły, placówki, nr wpisu do ewidencji)” oraz pieczęcią i podpisem dyrektora jednostki lub osoby prowadzącej.” W ocenie Sądu zapis powyższy przekracza delegację ustawową, ponieważ oznacza nałożenie na osobę prowadzącą szkołę pozaustawowych obowiązków w postaci dokonywania adnotacji i opisów na dokumentach finansowych. Tymczasem przepis art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty daje osobom upoważnionym do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. Ustawa zatem nie przewiduje w związku z kontrolą żadnych adnotacji i składania oświadczeń przez dyrektora i osobę prowadzącą. Poprzez wprowadzenie powyższej regulacji w zaskarżonej uchwale organ wykroczył poza zakres delegacji ustawowej. Wskazany sposób opisywania dokumentów finansowych nie wynika również z ustaw o finansach publicznych, na co zwróciła uwagę strona skarżąca w uzasadnieniu skargi.

12. Zawarte w § 8 przepisy nie mają ustawowego uzasadnienia i wykraczają poza delegację zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o. Brak jest także takiego upoważnienia w ustawie o finansach publicznych. Zakres delegacji ustawowej nie upoważnia rad gmin do stanowienia tego rodzaju przepisów. Nie jest on ani elementem ani ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, ani trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania. Dodatkowo należy podnieść, iż zapis ust. 2 jest legislacyjnie niepoprawny, niezrozumiały i błędny. Dotacja przewidziana w u.s.o. ma charakter podmiotowy, nie celowy czy przedmiotowy, więc nie jest prawidłowe ustalanie w akcie prawa miejscowego pojęć, sprzecznych z przepisami ustawowymi.

13. Sprzeczne z przepisami ustawy są postanowienia zawarte w § 9 ust. 4 pkt 1, dotyczące kontroli zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29.02.2012 (II GSK 42/11): ustawa o systemie oświaty nie przewiduje kontroli liczby uczniów w przedszkolu, a jedynie kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji na nich udzielonej. Niezgodny i wykraczający poza zakres delegacji ustawowej, zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o. jest pkt 3 tego ustępu, dotyczący sprawdzenia zgodności rozliczenia rocznego z dokumentacją, gdyż delegacja ustawowa upoważnia wyłącznie do określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji, co jest przedmiotem regulacji w § 9 ust. 4 pkt 2.

14. Przepis § 10 ust. 5, dotyczący obowiązku udostępnienia pomieszczeń, sporządzania kopii dokumentów, poświadczania za zgodność oraz zobowiązania do udzielania informacji i wyjaśnień, jest sprzeczny z prawem, gdyż wykracza poza delegację ustawową. Zgodnie z art. 90 ust. 3f ustawy, osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. Przepisy nie upoważniają rady do ustalania, że placówka ma obowiązek sporządzania jakichkolwiek dokumentów lub ich kopii, a w szczególności ich poświadczania za zgodność. Przepis ten wykracza także poza delegację, gdyż ustawa nie daje radzie gminy uprawnień do żądania od kontrolowanego podmiotu określonych zachowań, np. udostępniania oddzielnych pomieszczeń, udzielania wyjaśnień. Są to zachowania, które nie mogą być regulowane w drodze uchwały rady gminy. Zgodnie z ustawą, organ kontrolujący ma prawo wstępu do pomieszczeń oraz przeglądania dokumentacji. W szczególności, przepis art. 80 ust. 4, upoważniający radę do określenia trybu i zakresu kontroli, nie może prowadzić do stanowienia przepisów sprzecznych z innymi przepisami tej samej ustawy, jak art. 90 ust. 3f. Gdyby ustawodawca chciał dopuścić tego rodzaju czynności

kontrolne, to w przepisie ust. 3 f zapisałby zamiast „mają prawo ... wglądu” np. „wglądu, sporządzania odpisów i żądania wyjaśnień...”. Tego rodzaju zapis nie znalazł się jednakże w ustawie. Wprowadzenie przez radę takich uprawnień należy jednoznacznie uznać za rozszerzenie uprawnień i wykroczenie poza upoważnienie ustawowe. Także zawarte w pkt 1 ust. 5 określenie „dokumentacja przebiegu nauczania i wychowania” nie ma odniesienia ustawowego. Ustawa nie posługuje się w art. 90 ust. 3f takim pojęciem, wobec czego nie może ono - jako nie występujące w przepisie ustawowym - znaleźć się w uchwale rady gminy. Ponadto, jak zostało podniesione już w niniejszej skardze, placówki niepubliczne nie mają obowiązku prowadzenia określonego rodzaju dokumentacji, obowiązkowej dla placówek publicznych, zatem przepis ten nakładałby na nie dodatkowe obowiązki, nieprzewidziane ustawą. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 23 marca 2011 r. (II SA/Bd 699/2010) wskazał, że w § 11 ust. 5 zaskarżonej uchwały wprowadzone zostały uprawnienia dla kontrolujących, którzy mogą żądać od kierownika podmiotu kontrolowanego sporządzenia niezbędnych do kontroli odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń opartych na dokumentach. W opinii Sądu poprzez wprowadzenie powyższego zapisu doszło do rozszerzenia uprawnień ustawowych przewidzianych w § 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty. Żądanie sporządzenia odpisów lub wyciągów z dokumentów, zestawień i obliczeń wykracza poza regulację ustawową dającą kontrolującym jedynie uprawnienie wglądu do prowadzonej przez szkołę czy placówkę dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania.

15. Zawarty w § 10 ust. 7 termin 3 dni na zapoznanie się z protokołem i złożenie wyjaśnień, jest określony bezprawnie. Przede wszystkim, stanowi on dyskryminację podmiotu kontrolowanego i przejaw rażącej nierównoprawności stron, gdyż brak jest analogicznego przepisu, zobowiązującego kontrolujących do sporządzenia protokołu w określonym terminie. W praktyce może to trwać tygodniami. Po wtóre, termin 3 dni jest rażąco krótki, każdy najkrótszy termin w postępowaniu administracyjnym wynosi od 14 dni. Także odniesienie do zaleceń pokontrolnych, o czym w kolejnym punkcie niniejszego pisma, przepis jest bezprawny.

16. Przepisy § 12 oraz § 13 wykraczają poza delegację ustawową. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidują wydawania jakichkolwiek zaleceń pokontrolnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2012 r., sygn. V SA/Wa 1957/12, uznał nieważność przepisu dotyczącego wystąpień pokontrolnych, kierowanych przez Burmistrza do kontrolowanego podmiotu. Sąd w uzasadnieniu stwierdził, że zapisy kwestionowanej uchwały dotyczące wystąpień pokontrolnych wykraczają poza delegację art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, gdyż zgodnie z art. 90 ust. 3e-3g organ dotujący przeprowadzający kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji nie jest uprawniony do kierowania zaleceń pokontrolnych do organów prowadzących placówkę. Zatem możliwość kierowania zaleceń pokontrolnych do jednostki kontrolowanej (i jej organu prowadzącego), niebędącej jednostką organizacyjną jednostki samorządu terytorialnego nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie. Postanowienia w tym zakresie wykraczają poza zakres kompetencji określony art. 90 ust. 3e-3g i art. 90 ust. 4 cyt. ustawy o systemie oświaty, gdyż przepisy te stanowią podstawę do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, 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.

17. Załącznik nr 2 do Uchwały - Informacja miesięczna, zawiera dane dotyczące orzeczeń o niepełnosprawności, które nie są wymagane przez prawo. Także tabela stanowiąca pkt 5 załącznika, wykracza poza upoważnienie ustawowe. Zgodnie z delegacją w art. 90 ust. 4, organ stanowiący ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, 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. Nie ma w nim mowy o określeniu zakresu danych zawartych w informacji miesięcznej, poza jedynie liczbą uczniów. Jak podniesiono powyżej, sprzeczne z przepisami są postanowienia dotyczące określenia liczby uczniów na pierwszy dzień miesiąca. Zawarty w tym załączniku imienny wykaz uczniów, narusza przepisy ustawy, wykracza poza delegację ustawową oraz narusza przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, w szczególności art. 23. Zgodnie z przepisem art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty, organy, o których mowa w ust. 3e, mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych szkół i placówek jedynie w związku z przeprowadzaniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkoły i placówki. Przepis ten stanowi materialnoprawną podstawę, opisaną w art. 23 ust.1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych. Przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidują jednak w żadnym wypadku innego przetwarzania danych osobowych uczniów przez organy gminy w tym zakresie. Składanie informacji miesięcznych o liczbie uczniów

nie jest postępowaniem kontrolnym, określonym w art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty. Informacje o liczbie uczniów mieszczą się w zakresie regulacji art. 90 ust. 2b u.s.o. i dotyczą liczby uczniów, na których wypłacana jest dotacja. Żaden z przepisów ustawy nie uprawnia ani nie daje podstaw do wydania przepisów nakazujących podawanie danych osobowych uczniów w miesięcznych informacjach. Tego typu dane mogą być zbierane, przetwarzane i weryfikowane wyłącznie w postępowaniu kontrolnym, zgodnie z art. 90 ust. 3e-3g. Żądanie danych osobowych uczniów w miesięcznych informacjach narusza zarówno przepis ustawy o ochronie danych osobowych w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych, jak i art. 90 ust. 3g i ust. 3e u.s.o. Nie ma żadnego upoważnienia ustawowego do wydania przez radę gminy regulacji, nakazujących podawanie informacji zawartych w pkt 5 Załącznika nr 2, to jest przyczyn zmiany danych. W odniesieniu do oświadczenia, że podane dane są zgodne ze stanem faktycznym, żaden przepis ustawy o systemie oświaty nie nakłada na podmiot obowiązku takiego oświadczenia, a jednocześnie nie daje podstaw dla rady gminy do żądania ich składania.

18. Załącznik nr 3 do uchwały - rozliczenie roczne - jest sprzeczny z przepisami i wykracza poza delegację ustawową, w zakresie żądania rozliczenia wydatków w rozbiciu na rodzaje wydatków. Jak wskazał WSA w Krakowie w tezach swego wyroku z dnia 9 stycznia 2009 r. (I SA/Kr 974/2008): „1. Rozliczenie dotacji przyznawanych przez gminę na podstawie art. 80 oraz art. 90 u.s.o. powinno nastąpić przez zobowiązanie podmiotów spoza sektora finansów publicznych prowadzących przedszkola i szkoły publiczne do podania faktycznej liczby uczniów w terminach określonych przez Radę określającą tryb udzielania i rozliczania dotacji. Żądanie przedstawienia informacji takich jak kserokopie faktur, rachunków, list plac nie znajduje umocowania prawnego w przepisach art. 80 oraz art. 90 u.s.o., z których wynika, że dotacja przysługuje na każdego ucznia. 2. Pojęcie „rozliczenia”, rozumieć należy jako czynność z zakresu księgowości i rachunkowości i to o charakterze materialno- technicznym. Zaś „tryb udzielania i rozliczania” oznaczać winien zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczania dotacji, a także zwrot niewykorzystanej dotacji jednostce samorządu, która jej udzieliła”. Kwestia ta została podniesiona w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2011 r. III SA/G11791/2010, w którego uzasadnieniu zawarto m.in. następujące konkluzje: „Dlatego też za niedopuszczalne należy uznać modyfikowanie w tych uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego regulacji ustawowej, poprzez nakładanie dodatkowych obowiązków, od których spełnienia przez beneficjenta dotacji zależy jej otrzymanie, różnicowanie poziomu finansowania zależnie od szacowanych kosztów nauki lub wychowania itp. W szczególności nie można, opierając się na ogólnym sformułowaniu „tryb udzielania”, wprowadzić np. obowiązku przedstawienia, poza planowaną liczbą uczniów, także określonych innych dokumentów, np. arkusza organizacji, planu dochodów i wydatków czy też informacji o zasadach odpłatności za naukę i o wysokości czesnego. Sformułowanie „tryb udzielania” ma znaczenie bardziej techniczne. Jest natomiast zgodne z ustawą ustalenie w przedmiotowej uchwale wzoru specjalnego formularza, służącego do podawania przez organy prowadzące informacji o planowanej liczbie uczniów w roku, na który udziela się dotacji. Podobnie jak w odniesieniu do szkół publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu należy sądzić, że niedopuszczalne jest - w zakresie upoważnienia ustawowego do uregulowania kwestii trybu rozliczania dotacji - zobowiązanie osób prowadzących dotowane szkoły i placówki niepubliczne do sporządzenia informacji o szczegółowym przeznaczeniu wydatkowanych środków. Natomiast można i należy uregulować m.in. tryb zwrotu dotacji, która nie została wykorzystana lub pozostającej po skorygowaniu planowanej liczby uczniów z liczbą faktyczną. To mieści się skądinąd w dodanym w ramach ostatniej nowelizacji przepisu pojęciu „rozliczeniu wykorzystania” dotacji. Należy podkreślić, że „rozliczenie”, o którym mowa w przepisie, nie może polegać na wprowadzeniu obowiązku podawania organowi dotującemu sposobu wykorzystania środków, gdyż byłoby to sprzeczne z podmiotowym charakterem dotacji, a nadawałoby jej w istocie cechy dotacji celowej”. (tak M. Pilich: Ustawa o systemie oświaty. Komentarz. Warszawa 2008, wyd. II, ABC). Najważniejsze jest jednak aktualne orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego - wyrok z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. II GSK 1609/11, w którym stwierdzono, że w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty mowa jest o prawie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji, co nie oznacza kontroli wykorzystania dotacji.

Omawiane dotacje w swej istocie są dotacjami podmiotowymi, a ich zadaniem jest dofinansowanie działalności podmiotów wykonujących zadania oświatowe określone w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty.

W dotychczasowym orzecznictwie WSA i NSA prezentowany jest pogląd, że ustalenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego trybu udzielania i rozliczania dotacji nie jest równoznaczne z merytorycznym rozliczaniem i kontrolą wykorzystania dotacji. Wyłącznie dopuszczalną formą kontroli

przyznanej dotacji może być rozliczenie faktycznej liczby uczniów, na których przyznano dotację, jako że dotacja ma charakter podmiotowy. Nie podlega rozliczeniu dotacja w zakresie kierunków jej wykorzystania - celowości.

Zgodnie z stanowiskiem NSA, uwzględniającym utrwaloną praktykę, czym innym jest rozliczanie dotacji, a czym innym kontrola prawidłowości ich wykorzystywania (cyt. z art. 90 ust. 4 u.s.o.). Uchwała rady gminy stanowi o dokumentacji dotyczącej rozliczania, natomiast kontrola prawidłowości wykorzystania może być dokonana w postępowaniu kontrolnym, prowadzonym przez upoważnione osoby, zgodnie z art. 90 ust. 3e i 3f u.s.o. Uchwała rady gminy winna zatem regulować tryb udzielania i rozliczania dotacji, oraz określać odrębnie tryb i zakres kontroli. Zatem sprzeczne z upoważnieniem ustawowym jest zamieszczanie w uchwale rady gminy postanowień dotyczących zobowiązania osób prowadzących niepubliczne placówki do sporządzania informacji o szczegółowych rodzajach wydatków przy składaniu rozliczenia. Ponadto, tabela ta jest niezgodna ze zmienionym art. 90 ust. 3d, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. Analogicznie jak w przypadku pozostałych załączników, w odniesieniu do oświadczenia, że podane dane są zgodne ze stanem faktycznym, żaden przepis ustawy o systemie oświaty nie nakłada na podmiot obowiązku takiego oświadczenia, a jednocześnie nie daje podstaw dla rady gminy do żądania ich składania.

W odpowiedzi na skargę Gmina Polkowice wniosła o jej oddalenie. Stwierdzono, że przedmiotowa uchwała weszła w życie dnia 13 września 2013 r. po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego pod poz. 4814 z dnia 30 sierpnia 2013 r. Wbrew odmiennym twierdzeniom skargi powołana uchwała została podjęta na podstawie i w granicach umocowania zawartego w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Szczegółowy zakres regulacji objętych przedmiotową uchwałą podyktowany był szczególną dbałością o zasady przyznawania, weryfikacji i wydatkowania środków publicznych przez podmioty nie zaliczone do sektora finansów publicznych. Przepisy powołanej uchwały były przedmiotem szczegółowej analizy organu nadzoru Wojewody Dolnośląskiego a także Regionalnej Izby Obrachunkowej, który nie wniósł do nich zastrzeżeń przyjmując tym samym, iż są one zgodne z obowiązującym stanem prawnym. Skarżący pismem z dnia 26 września 2013 r. wezwał Radę Miejską w Polkowicach do usunięcia naruszenia prawa. W dniu 15 października 2013 r. Rada Miejska w Polkowicach podjęła uchwałę nr XXIX/341/13 w przedmiocie odmowy uchylecia lub zmiany zaskarżonej uchwały o czym poinformowała skarżącą.

Odnosząc się szczegółowo do zarzutów wskazanych w skardze organ podniósł, co następuje.

I. § 3 ust. 1 pkt 4 i 6

Wbrew niezasadnym twierdzeniom skargi delegacja ustawowa zawarta w art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty nie ogranicza się wyłącznie do ustalenia wzoru wniosku, na co wskazuje w sposób nie budzący wątpliwości wykładnia językowa. Powołany przepis stanowi bowiem nie o określeniu wzoru wniosku lecz o zakresie danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania. Powyższe w ocenie organu wskazuje, iż Rada Miejska w Polkowicach określając dane, które winien obejmować wniosek, w tym także wymienione w § 3 ust. 1 pkt 4 i 6 zaskarżonej uchwały, nie przekroczyła delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 ustawy powołanej we wstępie

Podkreślenia wymaga, iż konstrukcja przepisu art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego nie tylko prawo, ale i nakłada obowiązek sprecyzowania zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, jak i w rozliczeniu jej wykorzystania. Nałożenie w uchwale obowiązku podania we wniosku danych związanych z osobą dotowanego, wynika z potrzeby posiadania aktualnych na dzień złożenia wniosku informacji dotyczących dotowanego.

W ocenie organu zasadne jest aby wniosek o udzielenie dotacji zawierał dane m.in. takie jak: numer i datę wydania zaświadczenia o wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych. Stosownie do art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty „osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek”. Dla szkół i placówek niepublicznych nie sporządza się aktów założycielskich. Do ich założenia wymagany jest jedynie wpis do ewidencji. Zatem wpis do ewidencji stanowi podstawę do ubiegania się o dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na terenie danej gminy. W związku z tym jest to bezpośrednio związane z ustaleniem trybu udzielania dotacji o czym mowa w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Nadto podkreślenia wymaga, iż żądanie wskazania tych informacji nie wiąże się z jakąkolwiek dolegliwością dla wnioskodawcy związaną z koniecznością podjęcia dodatkowych konkretnych czynności wynikających z nałożonych przez dotującego

obowiązków albowiem podmiot występujący o dotację znajduje się w posiadaniu wszystkich danych zawartych w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały.

Godzi się podkreślić, iż zagadnienie prawnej dopuszczalności żądania we wskazanym wniosku numeru zaświadczenia o wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych było już przedmiotem rozważań sądu administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 czerwca 2010 r. I OSK 374/10 wskazał, iż organ jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę, w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych może żądać od podmiotów ubiegających się o dotację zawarcia we wniosku o dotacji takich danych, jak numer zaświadczenia o wpisie do ewidencji szkół, numer zezwolenia na prowadzenie publicznej placówki, typ i rodzaj szkoły, numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer określający wpis do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej. Wskazane dane tj. numery Regon i NIP identyfikują podmiot ubiegający się o dotację. Ustawodawca w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty upoważnił organy jednostki samorządu terytorialnego m.in. do ustalenia trybu i rozliczenia dotacji a także określenia zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji. Jak słusznie zauważył Sąd pierwszej instancji pod pojęciem „tryb udzielania dotacji” należy rozumieć wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację. Wymagania zawarte w zaskarżonej uchwale określone w § 2 ust. 3a dotyczące obowiązku wskazania we wniosku o udzielenie dotacji: nazwy i adresu osoby prowadzącej, nazwę i adres szkoły (placówki), numer zaświadczenia o wpisie do ewidencji, a w przypadku szkół i placówek publicznych numer zezwolenia na prowadzenie szkoły (placówki), NIP i Regon, nazwę i numer konta bankowego, na które ma być przekazana dotacja, planowaną liczbę uczniów, to wymagania formalne. Nie można zatem zarzucić organowi, który wydał zaskarżoną uchwałę, jak i Sądowi I instancji, który przeprowadził jej kontrolę, że niewłaściwie zastosowały art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, iż stanowiący przedmiot skargi § 3 ust. 1 pkt 4 i 6 zawiera w istocie wymogi formalne objęte pojęciem „tryb udzielania dotacji”, od których dopełnienia nie jest uzależnione uprawnienie do otrzymania dotacji, a w konsekwencji nie sposób przyjąć, iż powołane przepisy wykraczają poza delegację zawartą w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

II. § 4 ust. 8

Należy podkreślić, iż dotacje udzielane na podstawie art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty, są w swej istocie dotacjami podmiotowo - celowymi w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). Zadania oświatowe, których zakres określa ustawa o systemie oświaty, są zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki otrzymują na ten cel określoną w ustawie budżetowej część oświatowej subwencji ogólnej zgodnie z art. 28 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.). Jednostka samorządu terytorialnego corocznie działa na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na dany rok. § 2 rozporządzenia wskazuje na co dokonywany jest podział części oświatowej natomiast § 3 określa, iż następuje on według algorytmu określonego w załączniku do rozporządzenia. Algorytm określa odpowiednie wagi (P), które szczegółowo opisane są w załączniku, wskazujące dla jakich uczniów, wychowanków lub placówek są przeznaczone. Np. „P31 = 4,000 dla dzieci niesłyszących, słabosłyszących, niewidomych, słabowidzących, z niepełnosprawnością mowy, w tym z afazją, z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, umiarkowanym, znacznym lub głębokim - objętych wychowaniem i kształceniem specjalnym w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, a także w innych formach wychowania przedszkolnego (na podstawie orzeczeń, o których mowa w art. 71 b ust. 3 ustawy wymienionej w § 1 ust. 1 rozporządzenia) oraz dla dzieci w przedszkolach i oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych zorganizowanych w podmiotach leczniczych – N31”. Każda jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje metryczkę oświatową i to w niej corocznie zawierane są odpowiednie wysokości kwot dla poszczególnych wag (P).

Prezentowane stanowisko organu znajduje swoje oparcie także w treści rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach (Dz.U. Nr 228, poz. 1489 ze zm.). Stosownie do treści § 2 ust. 1 powołanego rozporządzenia przedszkola specjalne, oddziały specjalne w przedszkolach ogólnodostępnych, szkoły specjalne oraz oddziały specjalne w szkołach ogólnodostępnych organizuje się dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych:

- 1) niesłyszących,
- 2) słabosłyszących,
- 3) niewidomych,
- 4) słabowidzących,
- 5) z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją,
- 6) z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim,
- 7) z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym,
- 8) z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera,
- 9) z niepełnosprawnościami sprzężonymi.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ww. placówki zapewniają realizację zaleceń zawartych w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego zaś w myśl § 5 ust. 1 dla ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego opracowuje się indywidualny program edukacyjno-terapeutyczny, uwzględniający zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego oraz dostosowany do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych ucznia, zwany dalej „programem”.

Powyższe jednoznacznie świadczy, iż zapis w uchwale Rady Miejskiej w Polkowicach nie wykracza poza upoważnienie ustawowe, gdyż zgodnie z brzmieniem art. 90 ust. 2b i 2d dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia (...) z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego”. W rozumieniu prawa oświatowego uczniem niepełnosprawnym jest uczeń, posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane na podstawie art. 71b ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Uczniowie którzy dotknięci są niepełnosprawnością ruchową, również w rozumieniu ww. przepisów mogą otrzymywać orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego. Z wymienionych względów nie sposób uznać za trafny zarzutu przekroczenia upoważnienia ustawowego oraz sprzeczności z prawem treści § 4 ust. 8 zaskarżonej uchwały.

III. § 5 ust. 1 i 4

W ocenie organu treść § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały nie pozostaje w sprzeczności z treścią 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z zaskarżonym w tym zakresie przepisem uchwały stawki dotacji w przypadku, gdy ich wysokość jest uzależniona od ustalonych w budżecie gminy Polkowice wydatków bieżących przypadających na jednego ucznia lub wychowanka w odniesieniu do jednostek w postaci przedszkoli są obliczane na podstawie kwot zaplanowanych w uchwale budżetowej przyjętej na dany rok budżetowy. Przyjmując wykładnię tego przepisu zaprezentowaną przez skarżącą należałoby dojść do wniosku, iż przy ustaleniu podstawy dotacji w przedszkolach publicznych uwzględniane będą także koszty dotyczące np. szkół, co rzecz jasna byłoby niedorzecznością. Zaskarżony ust. 1 § 5 reguluje w sposób ogólny zasady ustalania stawek dotacji w odniesieniu do różnych jednostek, co nie jest jednoznaczne z tym, iż przy ustalaniu stawki dotacji dla konkretnej formy jednostki uwzględniane będą wydatki dotyczące innych form. Wysokość zaś dotacji na rzecz uprawnionego podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne ustalana jest w oparciu o art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty oraz § 4 ust. 2 uchwały.

Tym samym nieuzasadnione domysły skarżącej co do motywacji Rady Miejskiej, która rzekomo legła u podstaw uchwalenia ww. przepisu nie dość, że nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy to nade wszystko nie znajdują oparcia w rzeczywistym stanie rzeczy.

Odnosząc się do zarzutu mającego za przedmiot § 5 ust. 4 należy wskazać, iż ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych dopuszcza sztywne określenie np. daty według której wskazywana będzie liczba uczniów zawarta w informacji miesięcznej. Tylko drogą przykładu można wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 października 2010 r. zgodnie z którym zobowiązanie uchwałą rady gminy podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne do złożenia informacji miesięcznej o liczbie uczniów według stanu na 1 dzień miesiąca, wskazanie terminu jej złożenia, skutków zaniechania jej a także ustanowienie możliwości złożenia jej, jako zaległej, w późniejszym terminie, z tym skutkiem, że wstrzymana dotacja zostanie przekazana, nie narusza granic upoważnienia zawartego w u.s.o., ani też samej u.s.o. (wyrok WSA z dnia

8 października 2010 r., sygn. akt I SA/LU 325/10). Podobnie w wyroku z dnia 29 lutego 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie podniósł, iż zobowiązanie podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne do złożenia informacji miesięcznej o liczbie uczniów według stanu na 1 dzień miesiąca, wskazanie terminu jej złożenia, skutków zaniechania jej złożenia, a także ustanowienie możliwości złożenia jej, jako zaległej, w późniejszym terminie, nie narusza granic upoważnienia zawartego w u.s.o. Wysokość dotacji uzależniona jest od rzeczywistej liczby uczniów przedszkola niepublicznego. Stąd też jednostka samorządu terytorialnego, aby mogła realizować zadania oświatowe, musi mieć wiedzę odnośnie faktycznego stanu liczbowego uczniów. Źródłem tej wiedzy jest informacja od podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne (wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt II GSK 42/11). W świetle powyższego w ocenie organu brak jest przeszkód prawnych do wskazania także konkretnej daty w oparciu o którą ustalana będzie liczba uczniów szkół i przedszkoli dla potrzeb obliczenia podstawy dotacji. Powyższe rozwiązanie jest tym bardziej uzasadnione, iż liczba ta w skali roku budżetowego podlega zmianom a tym samym brak wskazania konkretnej daty jeżeli w istocie nie uniemożliwia to z pewnością znacznie utrudnia ustalenie wskazanej liczby uczniów.

IV. § 6 ust. 3

Zaskarżony przepis § 6 ust. 3 dotyczący zaliczkowego charakteru przekazywanej dotacji należy interpretować w zw. z § 6 ust. 1 uchwały. Owy zaliczkowy charakter sprowadza się istocie do założenia, iż płatność dotacji na rzecz uprawnionego podmiotu nie następuje jednorazowo lecz jest dokonywana w 12 miesięcznych częściach. Szczęólnego podkreślenia wymaga, iż przyjęta zaliczkowa forma wypłacania beneficjentowi kwoty dotacji oświatowej jest bliższa założeniu zawartemu w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty zgodnie z którym dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia bowiem ogranicza dokonywanie płatności w oparciu o nieaktualną liczbę dzieci zapobiegając tym samym konieczności dokonywania ewentualnych późniejszych korekt w tym zakresie. Godzi się zauważyć, iż powyższe znajduje swoje oparcie prawne w treści art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. Także w judykaturze dopuszczalność przekazywania wskazanej dotacji w okresach miesięcznych nie jest kwestionowana. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 13 grudnia 2012 r. skoro organ comiesięcznie przekazuje beneficjentowi kwotę dotacji oświatowej, tym samym istnieją racjonalnie uzasadnione podstawy do uzyskania od beneficjenta comiesięcznej informacji zawierającej rozliczenie w zakresie wykorzystania dotacji. Takie rozliczenie umożliwia organowi sprawowanie bieżącej, skuteczniejszej kontroli nad prawidłowością wydatkowania środków objętych dotacją, zgodnie z jej celem (wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1860/11).

V. § 6 ust. 4 i § 7 ust. 3

Zakwestionowany § 6 ust. 4, podobnie jak § 7 ust. 3 uchwały, reguluje sposób wykazania wykorzystania dotacji. W tym zakresie należy podnieść, iż po wejściu w życie nowelizacji do ustawy o systemie oświaty w roku 2009 udzielane dotacje mają charakter podmiotowo - celowy. W judykaturze wskazane stanowisko zostało wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Kr 14/13. W konsekwencji ustawodawca ograniczył możliwość dowolnego gospodarowania i wykorzystywania środków publicznych udzielanych i przekazywanych jako dotacje do realizacji szkół lub placówek oświatowych, wskazując *expressis verbis*, że dotacje te mogą być przeznaczone na dofinansowanie zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w tym profilaktyki społecznej. W tej sytuacji rozliczenie wykorzystania dotacji objęło szerszy zakres przez odniesienie się nie tylko do liczby uczniów ale także do pokrytych środkami z dotacji wydatków bieżących obejmujących realizację wskazanych zadań. Nadto wskazana nowelizacja z 2009 r. upoważniła organ stanowiący do określenia trybu rozliczania wykorzystania dotacji wykonaniem której to delegacji jest przepis § 6 ust. 4 i § 7 ust. 3. Przyjęte w powołanych przepisach rozwiązania nie mają na celu ingerowanie w sposób prowadzenia dokumentacji finansowej podmiotu ponad zakres określony obowiązującymi w tej materii przepisami, lecz służy wykazaniu przez podmioty otrzymujące dotacje związku pomiędzy wydatkami bieżącymi a realizacją ich zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Ciężar wykazania ponoszenia wydatków na realizację konkretnych celów, a nie w ogóle spoczywa na podmiocie otrzymującym dotację. Jak wskazują ustalenia dotychczasowych kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, treść samych dokumentów finansowych bez opisów lub operacji finansowych dokonywanych z innego rachunku niż rachunek firmowy uprawnionego nie pozwala w sposób nie budzący wątpliwości na udowodnienie wspomnianego związku. Tym samym treść zakwestionowanych przepisów w istocie leży w interesie podmiotów otrzymujących dotację. Szczęólnego podkreślenia w tym zakresie wymaga, iż wskazane przepisy nie mają charakteru sanacyjnego np. w postaci żądania zwrotu dotacji w przypadku ich uchybienia. Na uwagę w powyższym zakresie zasługuje stanowisko prawne wyrażone w powołanym we wstępie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który stwierdził,

iż zgodnie ze spornym zapisem § 8 ust. 4, dokumenty, o których mowa w ust. 3 należy opisać w następujący sposób: „Sfinansowano z dotacji udzielonej z budżetu Gminy Miasta Tarnowa do wysokości... zł (słownie złotych...)”. Wspomniany ust. 3 stanowi, że w rozliczeniu należy wskazać m.in. kompletny wykaz dokumentów księgowych obrazujących wydatki objęte dotacją.

W podstawie prawnej uchwały podano art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Brzmienie tych przepisów jest w istocie zbieżne. Zgodnie z dyspozycją w nich zawartą, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa (w odpowiednich ustępach tych przepisów), oraz tryb i zakres 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. Art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty stanowi między innymi dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, delegację do określenia trybu rozliczenia dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania. Nie ogranicza się on, jak twierdzi skarżąca, jedynie do udzielenia dotacji, lecz swoim zakresem obejmuje również jej rozliczenie. Delegacja ustawowa w takim kształcie nie daje organowi możliwości wskazywania, na jakie cele dotacja ma zostać przekazana, gdyż wynika to z przepisu rangi ustawowej. Organ ma natomiast możliwość określenia sposobu rozliczenia takiej dotacji oraz określenia sposobu kontroli jej wykorzystania. W ocenie Sądu, sposób rozliczenia dotacji wynikający z § 8 ust. 3 i 4 zaskarżonej uchwały nie jest sprzeczny z art. 90 ust. 4 u.s.o. i nie wykracza poza zakres delegacji z niego wynikającej, jak również nie jest sprzeczny z przepisami innych ustaw.

Podkreślić trzeba, że zaskarżone przepisy nie zobowiązują beneficjenta dotacji do prowadzenia rozbudowanej księgowości związanej z dotacją. Załącznik nr 3 do uchwały dotyczy wyłącznie rozliczenia dotacji, a tryb rozliczenia jest elementem uchwały wynikającym z delegacji ustawowej zawartej w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, co zostało wskazane poniżej. O naruszeniu tego przepisu można byłoby mówić dopiero wówczas, gdyby uchwała nakładałaby dodatkowe obowiązki, od których spełnienia przez beneficjenta dotacji zależy jej otrzymanie. W niniejszej sprawie kwestionowany przepis, nie nakłada dodatkowych obowiązków, które muszą spełnić strony skarżące, aby otrzymać dotację, lecz jedynie wskazuje sposób w jaki skarżąca ma uzyskaną dotację rozliczyć.

Należy też zauważyć, że dotacja, o której mowa w art. 90 ustawy o systemie oświaty, ma obecnie charakter podmiotowo-celowy, jest udzielana jednostkom spoza sektora finansów publicznych na cel ogólnego dofinansowania ich bieżącej działalności statutowej” (M. Pilch, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz ABC 2012). Wskutek zmiany stanu prawnego, dokonanej ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 56, poz. 458 z późn. zm.) doszło do zawężenia możliwości gospodarowania środkami przyznanymi w ramach dotacji (zob. art. 80 ust. 3d, art. 90 ust. 3d), a rozliczenie dotacji nabiera większego znaczenia merytorycznego. W literaturze podnosi się, że można już zobowiązywać podmioty korzystające z dotacji do podawania w nim dalej idących niż dotychczas danych, dotyczących poziomu poniesionych z dotacji, wydatków bieżących. Dotację należy rozliczyć w sposób przewidziany w uchwale, np. składając formularz na piśmie, przesyłając go drogą elektroniczną itp. Natomiast zakres danych niezbędnych do prawidłowego rozliczenia dotacji obejmuje w świetle komentowanych przepisów ustawy dwa parametry: rzeczywistą liczbę uczniów (słuchaczy, wychowanków) dotowanej jednostki oraz poziom jej wydatków „bieżących” na działalność statutową dydaktyczną, opiekuńczą i wychowawczą (M. Pilch, Komentarz ...). Z tej przyczyny zobowiązanie beneficjenta do dostarczenia informacji o sposobie wydatkowania przyznaných środków publicznych mieści się w granicach określenia „zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji”, bowiem daje możliwość porównania, czy poniesienie konkretnego wydatku pozostaje w zgodzie z realizacją celów o jakich mowa w art. 90 ust. 3d u.s.o. (zob. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 472/11, Lex Omega nr 929208).

W ocenie Sądu obowiązek umieszczenia na dokumentach księgowych adnotacji tego rodzaju, jak opisane w § 8 ust. 4 zaskarżonej uchwały, nie narusza prawa. Realizacja tego obowiązku umożliwia rzetelną kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji przyznaných szkołom i placówkom z budżetów tych jednostek (zob. art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty). Należy bowiem pamiętać, że osoby reprezentujące gminę mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania (art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty). Wyraźne oznaczenie dokumentów księgowych uprości przy tym przebieg kontroli i skróci jej czas, co niewątpliwie wpłynie pozytywnie na działalność beneficjentów dotacji, którzy ewentualne kontrole odbierają jako wysoce uciążliwe. Ponadto obowiązek umieszczania na fakturach i innych dokumentach adnotacji o zacytowanej wyżej treści

nie jest powinnością, która stanowiłaby uciążliwość dla podmiotów prowadzących jednostki - beneficjentów dotacji, nie wymaga zatrudnienia dodatkowego pracownika ani poniesienia wysokich wydatków.

Należy zatem przyjąć, że uchwała mogła wprowadzić powyższy obowiązek, gdyż mieści się on w upoważnieniu ustawowym do wydania zaskarżonych przepisów: ma bowiem ścisły związek z kontrolą i rozliczeniem dotacji, jak również stanowi określenie trybu rozliczania dotacji. Art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty określa bowiem jedynie proceduralne uprawnienia osób kontrolujących, takie jak: prawo wejścia na teren placówki oraz wglądu do wskazanej tam dokumentacji. Nie został w nim natomiast określony merytoryczny zakres kontroli, gdyż ten wynika już z innych przepisów. Należy również pamiętać, że podstawą wprowadzenia obowiązku czynienia adnotacji, nie był przepis 90 ust. 3f, lecz art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Wobec powyższego nie można wiążąc uprawnień osób kontrolujących z określeniem trybu rozliczenia dotacji, w tym określenia sposobu wykazania poniesionych wydatków.

VI. § 6 ust. 5 i 6

Zarzut nie wypełnienia delegacji ustawowej oraz sprzeczności § 6 ust. 5 i 6 uchwały z art. 90 ust. 2b i 2d uznać należy za chybiony. Wbrew odmiennym twierdzeniom skarżącej powołane przepisy wskazują podstawę zmiany stawki dotacji stanowiąc *expressis verbis*, iż może to nastąpić w przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących przewidzianych na ucznia lub wychowanka w tego samego typu jednostkach oświatowych (§ 6 ust.5). Nadto korekta stawki dotacji może nastąpić w przypadku zmiany wysokości części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę Polkowice na dany rok budżetowy (§ 6 ust. 7).

VII. § 6 ust. 8

W zakresie wskazanego zarzutu, co zostało już podniesione w pkt III, ugruntowana linia orzecznicza sądów administracyjnych potwierdza prawną dopuszczalność ustalenia stanu liczby uczniów lub wychowanków w oparciu o konkretny dzień - patrz orzeczenia do pkt III - w tym wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. akt II GSK 1609/11. Wskazany sąd wyjaśnił, iż sąd pierwszej instancji stwierdził, że § 7 ust. 1 uchwały odnosi się do dwóch kwestii: ilości uczniów i daty rozliczenia dotacji - przez wskazanie ilości uczniów na dany dzień, która stanowi podstawę do obliczenia wysokości faktycznej dotacji w danym miesiącu; nie wprowadza natomiast innych elementów - ani celowościowych, ani też nie zobowiązuje do gromadzenia jakiegokolwiek dokumentacji. W ocenie Sądu powyższe postanowienie zaskarżonej uchwały odpowiada delegacji z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Zdaniem Sądu uchwała przyjmuje najprostszyspóób rozliczenia przez wskazanie ilości uczniów na dany dzień, ustawa o systemie oświaty zaś nie precyzuje, jakiego dnia ma nastąpić wskazanie tych danych, nakazując w art. 90 ust. 4 uregulowanie tych kwestii w uchwale. W tej sytuacji przyjęcie jakiegokolwiek daty, do której nastąpi wskazanie aktualnych danych dotyczących ilości uczniów uczących się w szkole na określony dzień miesiąca jest postanowieniem prawidłowym. Sąd wskazał, że przyjęte w uchwale określenie tej daty na pierwszy dzień miesiąca, jako właściwego dla określenia aktualnej liczby uczniów, wiąże się z ryzykiem zmiany polegającej na tym, że po dniu 1 każdego miesiąca może dojść uczeń, którego nie obejmuje dotacja miesięczna. co powoduje powstanie straty. Jednakże powszechne są też sytuacje odwrotne, tj. odejście ucznia, które nie jest związane ze stratami, zatem przyjętą metodę rozliczenia należy uznać za optymalną”.

(...) Analizując treść wskazanych wyżej przepisów w połączeniu z kwestionowanym § 7 pkt 1 przedmiotowej uchwały stwierdzić należy, że regulacja zawarta w tym przepisie nie przekracza zakresu upoważnienia ustawowego w zakresie trybu udzielania i rozliczania dotacji, jak prawidłowo przyjął Sąd I instancji. Zakwestionowany paragraf zawiera wprawdzie postanowienia dotyczące sposobu wyliczenia dotacji, co w zasadzie nie upoważnia jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał w tym zakresie, gdyż kwestię tę reguluje art. 90 ust. 3 dla szkół niepublicznych, jednak w ocenie Sądu dopuszczalny jest zapis w formie pozwalającej na ustalenie comiesięcznej faktycznej ilości uczniów, od której uzależniona jest wysokość dotacji. Dlatego też należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że zapis § 7 ust. 1 uchwały odpowiada delegacji ustawowej wynikającej z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty”.

VIII. § 6 ust. 12

Zgodnie z art. 14 ust. 1b ustawy o systemie oświaty, w szczególnie uzasadnionych przypadkach wychowaniem przedszkolnym może także zostać objęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku. Przyjęcie w uchwale regulacji odnośnie momentu wypłaty dotacji na to dziecko jest konsekwencją konstrukcji jaką przyjęto w § 6 ust. 8. Organ prowadzący placówkę niepubliczną otrzymuje dotację na każdego ucznia wykazanego wg stanu na pierwszy dzień roboczy danego miesiąca. Wskazanie, iż dziecko otrzymałoby dotację już w dniu

gdy kończy 2,5 r. życia byłoby w kolizji z treścią § 6 ust. 8 uchwały. W konsekwencji brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla różnicowania terminu ustalania liczby dzieci lub wychowanków przy uwzględnieniu kryterium ich wieku. Ponadto wykazanie takiego dziecka wg stanu na pierwszy dzień roboczy danego miesiąca, a kończącego 2,5 r. życia po tym terminie mogłoby świadczyć, iż organ prowadzący niepubliczną placówkę obejmuje wychowaniem przedszkolnym dzieci, które nie ukończyły 2,5 roku, co naruszałoby art. 14 ust. 1b ustawy o systemie oświaty.

IX. § 6 ust. 13

Zaskarżona norma § 6 ust. 13 ma w istocie charakter wyłącznie instrukcyjny. Powołany przepis należy interpretować w powiązaniu z § 6 ust. 8 uchwały, który nakłada na beneficjenta obowiązek przedkładania informacji o liczbie uczniów lub wychowanków według stanu na pierwszy dzień miesiąca. Uchwałodawca mając na względzie, iż ciężar wykazania liczby dzieci lub wychowanków, na których została udzielona dotacja na etapie jej rozliczenia spoczywa na beneficjencie w zaskarżonym przepisie przykładowo wskazał, w oparciu o jakie dokumenty może zostać ustalona a następnie rozliczona ilość dzieci lub wychowanków. Szczególnego podkreślenia wymaga, iż kwestionowany przepis uchwały nie uzależnia wypłaty dotacji na rzecz uprawnionego od dopełnienia dyspozycji w nim przewidzianej lecz w razie jego zastosowania ułatwia beneficjentowi późniejsze rozliczenie dotacji poprzez wykazanie za pomocą dokumentów w sposób nie budzący wątpliwości konkretnej liczby dzieci, na które udzielona została dotacja. Należy nadto wskazać, iż powołany przepis ma charakter ogólny albowiem znajduje on zastosowanie nie tylko do przedszkoli ale także szkół a tym samym daje beneficjentowi możliwość wyboru dokumentu właściwego dla prowadzonej działalności - „(...) dokumentacja przebiegu nauczania lub działalności wychowawczej odpowiedniej dla danego rodzaju szkoły, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego (...)” nie narzucając jednocześnie obowiązku prowadzenia określonej dokumentacji wyłącznie na potrzeby rozliczenia dotacji. Zdaniem organu wyjątkowo niezrozumiałą jest zarzut skarżącej, iż skoro prowadzi ona przedszkole niepubliczne to nie spoczywa na niej obowiązek prowadzenia dokumentacji wyszczególnionej w zaskarżonym przepisie. Powołany zarzut uznać należy za chybiony nie sposób bowiem wyobrazić sobie np. szkoły niepublicznej, która prowadziła swoją działalność statutową bez dokumentowania przebiegu nauczania w formie np. dziennika zajęć. W praktyce wskazane jednostki prowadzą także księgi uczniów. Tym samym niepubliczny charakter placówki bynajmniej nie stoi na przeszkodzie prowadzeniu wskazanej dokumentacji. Jedynie na marginesie godzi się podnieść, iż jak wskazuje dotychczasowa praktyka organu wyszczególniona w § 13 pkt 1 uchwały dokumentacja jest prowadzona także przez skarżącą w jej placówce. Jednakże nawet gdyby przyjąć w tym zakresie twierdzenia skarżącej za słuszne to nie sposób podzielić tezy, iż zaskarżona uchwała nakłada na organy prowadzące przedszkola niepubliczne dodatkowy obowiązek prowadzenia dziennika zajęć przedszkolnych bowiem jak *expressis verbis* wynika z powołanego przepisu liczba dzieci lub wychowanków może być ustalona także w oparciu o zawarte z rodzicami dzieci umowy cywilnoprawne. W konsekwencji mając na względzie, iż powyższe uregulowanie dotyczy trybu udzielania i rozliczania dotacji oświatowej nie sposób przyjąć, iż Rada Miejska w Polkowicach uchwalając § 6 ust. 13 uchwały przekroczyła normę kompetencyjną z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

X. § 8

Zaskarżony § 8 dotyczy maksymalnego terminu wykorzystania dotacji. Umieszczenie przepisu § 8 ust. 1 jest nawiązaniem i pozostaje w bezpośredniej korespondencji z art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. Do stosowania tych zasad są zobowiązane jednostki spoza sektora finansów publicznych w zakresie w jakim dysponują lub wykorzystują środki publiczne, którymi są dotacje, do czego zobowiązuje art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zatem funkcją tego przepisu uchwały jest jedynie nadanie jej czytelności i zrozumiałości, a nie stworzenie nowej sytuacji prawnej. Nie bez znaczenia jest także w tym zakresie funkcja informacyjna dla podmiotów uzyskujących dotację, które nie muszą znać uregulowań powołanej ustawy o finansach publicznych.

XI. § 9 ust. 4 pkt 1 i 3 oraz § 10 ust. 5 i 7

Odnosząc się do uzasadnienia zaskarżenia przepisów § 9 ust. 4 pkt 1 i 3 oraz § 10 ust. 5 i 7 uchwały dotyczącego trybu i zakresu kontroli należy podkreślić, że gdyby prawo kontroli wykorzystania środków publicznych (określone w art. 90 ust. 3e u.s.o.) miało być realizowane wyłącznie poprzez prawo wglądu w dokumentację (rozumiane przez wzywającego jako przeglądanie dokumentacji) i prawo wstępu do szkół

(art. 90 ust. 3f u.s.o.), to ustawodawca w art. 90 ust. 4 u.s.o. nie zawarłby w ustawie stosownej delegacji do ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji. Czyniąc powyższe, dopuścił określanie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych poprzez ustanowienie m.in. obowiązku umożliwienia kontrolującemu sporządzania kopii i odpisów (konkretyzacja prawa wglądu). Jest to zatem zespół zagwarantowanych ustawowo uprawnień podmiotów kontrolujących, którym musi towarzyszyć obowiązek znoszenia, akceptowania takich działań przez podmioty podlegające kontroli. Zauważyć także należy, że prawo wstępu do pomieszczeń i wglądu do dokumentów jest podstawowym środkiem do realizacji celu kontroli ustanowionym w analogiczny sposób dla innych organów uprawnionych do kontroli, tj. w art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, art. 8 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych), art. 22 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Tak więc art. 90 ust. 3f u.s.o. pozostaje w ścisłej korespondencji z ww. przepisami opartymi zresztą na międzynarodowych standardach kontroli. Zaskarżone przepisy uchwały są spełnieniem oczekiwań ustawodawcy w tym względzie. Trudno oczekiwać natomiast, aby akt prawa miejscowego, mający z założenia charakter generalny i abstrakcyjny, przewidywał wszystkie stany faktyczne związane ze sprawnym przeprowadzeniem kontroli. Przepis dotyczący umożliwienia przez podmioty kontrolowane sporządzenia kserokopii dokumentów jest świadomym zabiegiem, gdyż w ramach każdej z kontroli dochodzi do uzgodnień pomiędzy kontrolowanym a kontrolującym w tym zakresie. Przewidywanie rezultatów tych uzgodnień byłoby zbyt daleko idącą kazuistyką legislacji. Nadmienić w tym miejscu należy, że jeżeli kontrolowany odmawia — sporządzenia kserokopii dokumentów lub nie dysponuje odpowiednimi środkami technicznymi wówczas kserokopie mogą być wykonane w siedzibie podmiotu kontrolującego po pobraniu oryginałów dokumentów, zgodnie z odrębnymi przepisami. Powyższe stanowisko znajduje swoje oparcie w judykaturze. Tylko drogą przykładu można wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 marca 2012 r. zgodnie z którym 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 (vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 marca 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 1321/11). Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyroku z dnia 24 października 2012 r., w którym sąd podniósł, iż z mocy delegacji zawartej w przepisie art. 90 ust. 4 u.s.o. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały umocowane do określania szczegółowych warunków co do sposobu (trybu) prowadzenia kontroli oraz oznaczenia granic (zakresu) kontroli. To z tego przepisu należy wywodzić umocowanie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do nałożenia powyższych obowiązków. Umożliwienie sporządzania kopii dokumentacji czy też obowiązek udzielenia wyjaśnień stanowią element określenia sposobu postępowania podmiotu dotowanego, w ramach kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji (vide : wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt I SA/Gd 913/12). Powołane orzeczenie definiuje także w sposób następujący pojęcie kontroli oraz jej zakresu : pojęcie kontroli winno być rozumiane jako działanie mające na celu sprawdzenie, zestawienie zastanego stanu faktycznego ze stanem wymaganym. Uprawnienie do określenia trybu kontroli to z kolei ustalenie zasad na jakich będzie się ona odbywać, sposobu postępowania, procedury przeprowadzania kontroli. Oznaczenie zakresu kontroli należy natomiast pojmować jako wskazanie jej granic, rozmiaru, wskazanie elementów poddanych kontroli. Tym samym w ocenie organu zarówno granice kontroli określone w § 9 ust. 4, jak i obowiązki podmiotu kontrolowanego zawarte w § 10 ust. 5 uchwały mieszczą się w delegacji ustawowej w przedmiocie określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji oświatowej (art. 90 ust. 4 u.s.o.).

W zakresie zarzutu dotyczącego § 10 ust. 7 zachowują swoją aktualność wyjaśnienia organu zawarte w pkt XII niniejszej odpowiedzi na skargę. Odnosząc się do terminu wnoszenia dodatkowych wyjaśnień do protokołu podkreślenia wymaga, iż wskazany termin z jednej strony jest terminem wystarczającym do skutecznego skorzystania z uprawnienia przysługującego beneficjentowi z drugiej zaś nie prowadzi do nieuzasadnionej przewlekłości postępowania kontrolnego. Zasygnalizowania wymaga, iż wskazany termin obejmuje wyłącznie dni robocze. Wreszcie nie sposób pominąć okoliczności, iż przepisy ustawy o systemie oświaty nie wprowadzają w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W ocenie organu nie sposób także uznać za zasadny argumentu skarżącej, iż najkrótszy termin w postępowaniu administracyjnym wynosi 14 dni z tej chociażby przyczyny, iż do postępowania kontrolnego w określonym uchwałą zakresie nie znajdują zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego

a w konsekwencji brak jest racjonalnego uzasadnienia dla tezy, iż organ zobowiązany jest do stosowania terminów określonych powołaną ustawą.

XII. § 12 i § 13

Kwestionowane przepisy §§ 12 i 13 uchwały mieszczą się w ramach określonego w uchwale trybu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji i kontroli faktycznej liczby uczniów, tj. prawidłowości ich pobrania. W art. 90 ust. 3e u.s.o. ustawodawca zagwarantował organom dotującym prawo kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, natomiast art. 90 ust. 4 u.s.o., stanowi m.in. dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, delegację do określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji. Ustawodawca nie zawarł legalnej definicji kontroli w ustawie o systemie oświaty. Najogólniej mówiąc (za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu - wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 213/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl), „kontrola” oznacza ustalenie stanu faktycznego i porównanie go ze stanem wymaganym (określonym przepisami prawa) oraz dokonanie wynikającej stąd oceny, a w efekcie - sformułowanie wniosków i zaleceń mających na celu usunięcie nieprawidłowości, zapobieżenie występowania ich w przyszłości). Sformułowanie wniosków i zaleceń jest więc bezdyskusyjnie etapem kontroli i do woli organu dotującego zależy określenie sposobu ich przedstawienia, np. w formie pisma nazywanego zwyczajowo „wystąpieniem”. Funkcją zaskarżonych przepisów jest realizacja zasady kontrydiktoryjności kontroli (poprzez zapewnienie kontrolowanym określonych uprawnień - § 10 ust. 2, 4, 7 i § 11 uchwały) oraz zapewnienie ekonomiki realizacji wniosków zmierzających do usunięcia nieprawidłowości, które zawierają skutki finansowe. W sytuacji zgodnego z wnioskami stanowiska podmiotu kontrolowanego pozwala - bez zbędnej zwłoki - zakończyć kontrolę i nie wszczynać postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia wysokości dotacji podlegającej zwrotowi. Umieszczenie w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości oraz wniosków, jak również np. kwoty dotacji pozostającej do zwrotu jest polubownym etapem postępowania dotyczącego zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, fakultatywnym w stosunku do postępowania administracyjnego w tej sprawie.

XIII. Załącznik nr 2 do uchwały

Wbrew niezasadnym zarzutom skargi treść załącznika nr 2 do uchwały - Informacja miesięczna, nie przekracza delegacji ustawowej zawartej w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty a nade wszystko nie pozostaje w kolizji z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.). Podobnie jak w odniesieniu do dokumentów wskazanych w § 6 ust. 13, także i dane dotyczące orzeczeń o niepełnosprawności mają dla organu charakter wyłącznie informacyjny i proceduralny, który w żaden sposób nie jest powiązany z uprawnieniem beneficjenta do otrzymania dotacji. Brak wskazania tych danych nie pozbawia beneficjenta dotacji choć bez wątplenia wskazanie orzeczenia o niepełnosprawności ułatwia uprawnionemu na etapie rozliczenia dotacji wykazanie faktu niepełnosprawności dziecka lub wychowanka, który to ciężar spoczywa na podmiocie otrzymującym dotację. W ocenie organu brak jest także przeszkód prawnych do żądania w informacji miesięcznej imiennego wykazu uczniów. W pierwszej kolejności należy podnieść, iż dla potrzeb ustalenia prawidłowości wydatkowania dotacji a więc jej rozliczenia dla podmiotu dotującego niezbędne jest dysponowanie nie tylko ogólną liczbą dzieci lub wychowanków ale nade wszystko danymi konkretyzującymi poszczególne dzieci tj. imieniem, nazwiskiem oraz adresem zamieszkania. Jest to niezbędne choćby w celu uniknięcia np. ewentualnych komplikacji związanych z licznymi zmianami liczby dzieci uczęszczających do danej placówki w skali roku budżetowego. Mając na względzie, iż w ciągu roku liczba dzieci ulega zmianie dla dotującego istotne jest posiadanie wiedzy co do okresu uczęszczania konkretnego dziecka do przedszkola co umożliwi późniejsze rzetelne rozliczenie dotacji. Wskazane dane są dla dotującego niezbędne także w celu ustalenia do jakiej innej jednostki samorządu terytorialnego wystąpić o refundację kosztów w sytuacji opisanej w art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty. Brak tych danych praktycznie uniemożliwiłby ustalenie konkretnej gminy na której spoczywa obowiązek pokrycia kosztów związanych z pobytem w przedszkolu niepublicznym jej mieszkańca. Wbrew odmiennym twierdzeniom skarżącej kwestionowany zakres informacji miesięcznej nie narusza także ustawy o ochronie danych osobowych. W szczególności podkreślenia wymaga, iż wskazane dane w istocie przetwarzane są w trakcie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez placówkę bowiem w oparciu o te dane następuje weryfikacja rzeczywistej liczby zindywidualizowanych dzieci względem liczby dzieci wskazanych przez beneficjenta w miesięcznych informacjach. W konsekwencji nie sposób przyjąć, iż kwestionowana w tej części treść załącznika nr 2 do uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty. Jedynie z ostrożności procesowej podkreślenia wymaga, iż przetwarzanie danych osobowych dotyczących dzieci lub wychowanków przez dotującego znajduje swoje oparcie w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych

osobowych. Stosownie do treści powołanego przepisu przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Jak już wykazano dysponowanie powołanymi danymi osobowymi jest niezbędne dla dotującego dla realizacji uprawnienia do żądania refundacji kosztów poniesionych na dziecko mające miejsce zamieszkania w terenie innej gminy. Wprawdzie jak twierdzi skarżąca w ustawie o systemie oświaty art. 90 ust. 3g ogranicza możliwość przetwarzania danych osobowych do etapu kontroli jednakże nie sposób przyjąć, iż realizacja uprawnienia z art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty nie wyczerpuje przesłanek dopuszczalności przetwarzania danych osobowych w oparciu o art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych. Podkreślenia wymaga, iż w judykaturze nie budzi wątpliwości stanowisko, iż przepisy np. Kodeksu postępowania administracyjnego nakładające na organ administracyjny szereg uprawnień i obowiązków uzasadniają przetwarzanie danych osobowych pomimo braku konkretnego przepisu upoważniającego w powołanej ustawie. Tylko drogą przykładu można wskazać na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 grudnia 2011 r. zgodnie z którym przetwarzanie danych osobowych przez organ administracji dla celów prowadzonego postępowania jest niezbędne dla wykonania uprawnień i obowiązków przyznanych organowi w przepisach k.p.a. Tym samym takie przetwarzanie danych jest niezbędne dla wykonania uprawnień organu administracji publicznej w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 u.o.d.o. i jako takie jest dopuszczalne (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 300/11). Zdaniem organu powyższe stanowisko zachowuje walor aktualności także względem realizacji przez dotującego obowiązków i uprawnień wynikających z art. 90 ustawy o systemie oświaty, co zdaje się potwierdzać wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, który orzekł, iż żądanie częstych informacji z danymi identyfikującymi uczniów nie wykracza poza ramy ustawowe przepisu art. 90 ust. 4 u.s.o. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn.. akt II SA/Rz 396/10).

XIV. Załącznik nr 3 do uchwały

W odniesieniu do powołanego zarzutu należy ponownie wskazać, iż po wejściu w życie nowelizacji do ustawy o systemie oświaty w roku 2009 udzielane dotacje mają charakter podmiotowo - celowy. W judykaturze prezentowane jest wskazane stanowisko, które zostało wyrażone m.in. w obszernie powoływanym już wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Kr 14/13, jak również wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt V SA/Wa 933/12, (www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 października 2013 r., gdzie w uzasadnieniu podniesiono, iż analizując treść art. 90 u.s.o. należy zauważyć, że ustawodawca wprowadził zróżnicowanie w zakresie elementów przesądzających o przyznaniu dotacji oraz o jej późniejszym wykorzystaniu. Rację ma strona skarżąca wskazując, że przyznanie dotacji dla niepublicznych szkół ma charakter podmiotowy, albowiem pozostaje w ścisłym związku z liczbą uczniów, którzy mają do nich uczęszczać. Dodatkowo przyznanie dotacji jest ograniczone terminem udzielenia informacji o planowanej liczbie uczniów przez podmiot prowadzący szkołę, jednakże wydatkowanie już udzielonej dotacji jest ograniczone poprzez wskazanie celów, którym ma ona służyć. Wskazuje na to explicite treść art. 90 ust. 3d u.s.o., zgodnie z którym dotacje mają być przeznaczane na dofinansowanie realizacji żądań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, a przy tym mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Jednocześnie w art. 90 ust. 3e tej ustawy zagwarantowano organom jednostek samorządu terytorialnego możliwość kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji. Należy przez to rozumieć, że organy są uprawnione do badania tego, czy beneficjenci dotacji wykorzystują otrzymane środki w sposób prawidłowy, tj. zgodnie z celami określonymi w art. 90 ust. 3d u.s.o. Rozwinięciem tej regulacji jest zawarcie ustawowej delegacji dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do szczegółowego określenia procedury kontroli oraz zakresu, elementów poddanych kontroli, przy zastosowaniu kryterium prawidłowości wykorzystania środków, a więc zgodności z celami, którym udzielone dotacje mają służyć. W kontekście powyższych rozważań stwierdzić należy, że zakwestionowane przez skarżącą zapisy zaskarżonej uchwały nie pozostają w sprzeczności z zakresem ustawowej delegacji. W ocenie Sądu rozliczenia wykorzystanej dotacji na podstawie zestawienia rodzaju poniesionych kosztów oraz ustanowienie obowiązku opisywania dowodów ich poniesienia w sposób, o jakim mowa w załączniku do zaskarżonej uchwały, wpisuje się w uprawnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia elementów niezbędnych do przeprowadzania kontroli prawidłowości wykorzystania środków. Obowiązek ten daje bowiem możliwość porównania, czy poniesienie konkretnego wydatku pozostaje w zgodzie z realizacją celów, o jakich mowa w art. 90 ust. 3d u.s.o., i sprawdzenia, czy udzielona dotacja jest wykorzystywana w sposób prawidłowy. W ocenie Sądu także ustanowienie zaskarżoną uchwałą obowiązku składania corocznego rozliczenia

wykorzystania dotacji (§ 9 ust, 1 pkt 1) mieści się w granicach ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 90 ust. 4 u.s.o. Prowadzenie sprawozdawczości stanowi element kontroli prawidłowości wykorzystania środków pieniężnych przekazanych beneficjentowi z tytułu udzielonej dotacji. Wprowadzenie tego obowiązku mieści się w zakresie uprawnienia do określenia trybu przeprowadzania kontroli, a więc wskazania procedury, sposobu postępowania, który służyć ma temu celowi. Należy także nadmienić, że prawo kontroli wykorzystania udzielonej dotacji pozostaje w ścisłym związku z wyrażoną w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885) zasadą jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że w odniesieniu do środków publicznych muszą obowiązywać szczególne zasady weryfikacji, ich wydatkowania przez podmioty nie wchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cele te, w odniesieniu do dotacji oświatowych, są realizowane właśnie poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli, zgodnie z ustawową delegacją zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o. W ocenie Sądu, sposób rozliczenia dotacji wynikający z § 11 ust. 1 i 2 zaskarżonej uchwały nie jest sprzeczny z art. 90 ust, 4 u.s.o. i nie wykracza poza zakres delegacji z niego wynikającej, jak również nie jest sprzeczny z przepisami innych ustaw. Należy podkreślić, że zaskarżone przepisy nie zobowiązują beneficjenta dotacji do prowadzenia rozbudowanej księgowości związanej z dotacją. Załącznik nr 3 do uchwały dotyczy wyłącznie rozliczenia dotacji, a tryb rozliczenia jest elementem uchwały wynikającym z delegacji ustawowej zawartej w art. 90 ust, 4 u.s.o., co zostało wskazane powyżej. O naruszeniu tego przepisu można byłoby mówić dopiero wówczas, gdyby uchwała nakładała dodatkowe obowiązki, od których spełnienia przez beneficjenta dotacji zależy jej otrzymanie. W niniejszej sprawie kwestionowany przepis nie nakłada dodatkowych obowiązków, które musi spełnić strona skarżąca, aby otrzymać dotację, lecz jedynie wskazuje sposób, w jaki skarżąca ma uzyskaną dotację rozliczyć (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2013 r., sygn. akt I SA/Gd 1214/13 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Także w doktrynie wskazuje się na mieszany charakter ustawy o systemie oświaty (Por. M. Pilch, Komentarz do ustawy o systemie oświaty, ABC 2012). W konsekwencji uzasadniona jest teza, iż ustawodawca ograniczył możliwość dowolnego gospodarowania i wykorzystywania środków publicznych udzielanych i przekazywanych jako dotacje do realizacji szkół lub placówek oświatowych, wskazując *expressis verbis*, że dotacje te mogą być przeznaczone na dofinansowanie zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki w tym profilaktyki społecznej. W tej sytuacji rozliczenie wykorzystania dotacji objęło szerszy zakres przez odniesienie się nie tylko do liczby uczniów ale także do pokrytych środkami z dotacji wydatków bieżących obejmujących realizację wskazanych zadań a tym samym wyszczególnienie w załączniku nr 3 do uchwały - rozliczenie roczne - poszczególnych rodzajów wydatków znajduje swoje oparcie w treści art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty a nade wszystko nie wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 powołanej ustawy.

Pismem z dnia 16 kwietnia 2014 r. pełnomocnik skarżącej, wobec wniesionej przez pełnomocnika organu odpowiadzi na skargę, podtrzymał w całości wniesioną skargę i przedstawił szczegółową i obszerną polemikę z twierdzeniami zawartymi w odpowiedzi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2002, Nr 153, poz. 1269 ze zm.) kontrola zaskarżonego aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego jest dokonywana przez sąd administracyjny pod względem zgodności z prawem, przy uwzględnieniu stanu prawnego obowiązującego w dacie wydania zaskarżonego aktu. Przedmiotowa skarga została wniesiona na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym (u.s.g.). Zgodnie z tym przepisem każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

W myśl art. 53 ust. 2 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270), dalej: „p.p.s.a.” w przypadkach o których mowa w art. 52 § 3 i 4 (tj. jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi - co ma odniesienie do skarg wnoszonych na podstawie art. 101 u.s.g.) skargę wnosi się w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Warunkiem dopuszczalności skargi wniesionej na podstawie art. 101 u.s.g. jest zatem: wydanie przez organ uchwały lub zarządzenia podjętego przez organ gminy (w tym przypadku powiatu - odesłanie zawarte w art. 92 ust. 3 u.s.p.) w sprawie z zakresu administracji publicznej, uprzednie wezwanie organu do usunięcia

naruszenia prawa i zachowanie terminu do wniesienia skargi. W ocenie Sądu w omawianej sprawie warunki te zostały spełnione. Zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w Polkowicach z 21 sierpnia 2013 r. została podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, bowiem normy stanowiące podstawę jej wydania są normami prawa administracyjnego (publicznego) i taki też publiczny charakter nadają przedmiotowi regulacji zawartemu w uchwale.

Spełniona została również druga przesłanka dopuszczalności skargi, gdyż skarżąca wezwała organ podejmujący uchwałę do usunięcia naruszenia prawa (pismo z 26 września 2013 r.). Odpowiedź na to wezwanie (uchwała Rady Miejskiej w Polkowicach z 15 października 2013 r.) została doręczona pełnomocnikowi skarżącej w dniu 31 października 2013 r. Natomiast skarga skierowana do WSA we Wrocławiu wpłynęła do organu w dniu 20 listopada 2013 r., a więc przed upływem 30 dniowego terminu, o którym mowa w art. 53 § 1 p.p.s.a.

Warunkiem skutecznego wniesienia skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. i otwarcia drogi do merytorycznego jej rozpoznania jest, oprócz jej dopuszczalności, posiadanie przez skarżącego legitymacji skargowej. W przypadku skargi opartej na wskazanej normie chodzi o wykazanie się indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem zaistniałym w dacie wnoszenia skargi i spowodowanym zaskarżoną uchwałą. Uwzględnienie skargi w takiej sytuacji może zatem nastąpić, gdy sąd stwierdzi, że naruszenie interesu prawnego skarżącego wiąże się z uchybieniem przez organ obiektywnemu porządkowi prawnemu.

W niniejszej sprawie powyższe przesłanki również zostały spełnione, gdyż skarżąca prowadzi niepubliczne przedszkole i niepubliczny punkt przedszkolny w Polkowicach, korzystając z dotacji na podstawie art. 90 u.s.o.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Podstawę do wydania zaskarżonej uchwały stanowił przepis art. 90 ust. 4 u.s.o., w myśl którego 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.

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały zgodnie ze wskazanymi wyżej kryteriami stwierdzić należy, że § 6 ust. 3 i § 6 ust. 4 nie odpowiada prawu, a zarzuty skarżącej w tym zakresie należało uwzględnić. Pierwszemu z powołanych przepisów stanowiącemu, że dotacja ma charakter zaliczkowy zarzucono, że jest niejasny oraz sprzeczny z ustawą o systemie oświaty i ustawą o finansach publicznych. Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 29 listopada 2012 r., II GSK 1609/11 (publ. w CBOSA), w myśl którego przekracza upoważnienie ustawowe (art. 90 ust. 4 u.s.o.) i nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego (podstawy prawnej) zapis zawarty w uchwale samorządu o „zaliczkowym” charakterze wypłacanej w każdym miesiącu dotacji, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Kolejny zarzut skargi dotyczył treści § 6 ust. 4 uchwały Rady Miejskiej w Polkowicach, zgodnie z którym wszystkie operacje finansowe związane z prowadzeniem dotowanej jednostki oświatowej muszą być dokonywane na rachunku bankowym, na który przekazywana jest dotacja. Stwierdzono, że norma taka wykracza poza delegację ustawową i narusza przepis art. 90 u.s.o. Analizując ten problem przyjęć należy, że z treści art. 90 ust. 3 i 3 „c” u.s.o. pośrednio wynika, że przedszkole powinno posiadać własny, odrębny od podmiotu prowadzącego rachunek bankowy. Wynika to także z przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm. dalej – „u.r.”). Zgodnie z art. 2 ust. pkt 7 u.r. przepisy ustawy, stosuje się, z zastrzeżeniem ust. 3, do mających siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jednostek niewymienionych w pkt 1-6, jeżeli otrzymują one na realizację zadań zleconych dotacje lub subwencje z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego lub funduszy celowych - od początku roku obrotowego, w którym dotacje lub subwencje zostały im przyznane. W myśl art. 4 ust. 1 i 2 u.r., jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Dla rzetelnego przedstawienia sytuacji finansowej Szkoły konieczne jest, by w rozliczeniach posługiwała się własnym rachunkiem bankowym (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 marca 2014 r., I SA/Lu 1328/13, publ. w CBOSA). Jednakże, należy zgodzić się z wyrokiem WSA w Rzeszowie z dnia 21 sierpnia 2013 r., II SA/Rz 211/13 (publ. w CBOSA), który stwierdził, że za niedopuszczalne należy uznać

modyfikowanie w uchwałach organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego regulacji ustawowych, poprzez nakładanie na dotowane jednostki dodatkowych obowiązków, od spełnienia których zależy uzyskanie dotacji. Za takie uregulowanie, które nakłada na podmiot dodatkowy warunek nieznajdujący oparcia w przepisach prawa, WSA w Rzeszowie uznał § 2 pkt 5 skarżonej uchwały, obligujące jednostkę dotowaną do posiadania rachunku bankowego, który służy wyłącznie do dokonywania operacji finansowych związanych z prowadzeniem szkoły. Sąd też zwrócił uwagę na treść art. 90 ust. 3c ustawy, że dotacje, o których mowa w ust. 1a - 3a są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Z przepisu tego nie wynika, że ma to być rachunek bankowy prowadzony wyłącznie do obsługi szkoły, czy przedszkola niepublicznego.

W związku z tym WSA we Wrocławiu nie podzielił argumentacji organu, że obowiązek taki da się wywieść z ciążącego na dotowanym obowiązku wykazania ponoszenia wydatków na realizację konkretnych celów (kształcenie, wychowanie, opieka), którym służy dotacja. Zdaniem organu odrębny rachunek ułatwi kontrolę prawidłowości i zasadności poszczególnych operacji finansowych i wykazanie wskazanego wyżej związku.

Pozostałe zarzuty skargi nie zostały uwzględnione przez Sąd z następujących powodów.

Zarzuty odnoszące się do treści § 3 ust. 1 pkt 4 i 6 przedmiotowej uchwały dotyczą przekroczenia przez organ granic delegacji ustawowej zawartej w art. 90 ust. 4 w zw. z art. 90 ust. 2 „b” i 2 „d” poprzez żądanie od placówki niepublicznej numeru i daty wydania zaświadczenia o wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych (pkt 4) oraz zobowiązanie do dokonywania rozliczeń otrzymywanych dotacji w formach i terminach wskazanych przez podmiot dotujący (pkt 6). Ustosunkowując się do zarzutu wskazanego w pkt. 4 podnieść należy, że ustawodawca w art. 90 ust. 4 u.s.o. (podobnie jak w art. 80 ust. 4 u.s.o.) upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia wzoru wniosku o udzielenie dotacji poprzez wskazanie zakresu danych, które powinny być w nim zawarte, nie precyzując szczegółowo zakresu wymaganych informacji. Wskazać trzeba, że konstrukcja przepisu art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego nie tylko prawo, ale i nakłada obowiązek sprecyzowania zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji, jak i w rozliczeniu jej wykorzystania. Nałożenie w uchwale obowiązku podania we wniosku danych związanych z osobą dotowanego, wynika z potrzeby posiadania wniosku z kompleksową ilością aktualnych na dzień złożenia wniosku informacji dotyczących dotowanego (stanowisko takie zaakceptował wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., I OSK 374/10, opublikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej CBOSA). Można zatem stwierdzić, że skoro od szkoły lub placówki mogą być żądane przez organ dotujący informacje niezbędne do prawidłowego udzielenia dotacji, to tym samym sprecyzowanie zakresu żądanych we wniosku o udzielenie dotacji informacji, które służą identyfikacji podmiotu dla potrzeb związanych z przyznaniem dotacji, uznać należy za zgodne z ustawą.

Odnosnie do zarzutu zawartego w pkt. 6 wskazać należy, iż komentowany przepis art. 90 ust. 4 ustawy - wskazany również jako podstawa prawna podjętej uchwały - stanowi, że 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 wykorzystania, 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. Już wykładnia gramatyczna tego upoważnienia w sposób jasny wskazuje, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (w niniejszej sprawie Rada Miejska) został uprawniony do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji.

Zarzut odnoszący się do treści § 4 ust. 8 uchwały dotyczy wykroczenia poza upoważnienie ustawowe. Przepis ten stanowi, że dotacja przysługiwać może na ucznia posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane na podstawie art. 71 „b” ust. 3 u.s.o. Jest to zdaniem skarżącej nieprawidłowe i sprzeczne z ustawą, gdyż ustawa w art. 90 ust. 2b (i analogicznych przepisach dotyczących innych placówek) posługuje się wyłącznie terminem „uczeń niepełnosprawny”. Uczniem niepełnosprawnym jest nie tylko uczeń posiadający opinię lub orzeczenie wydane na podstawie art. 71 b ust. 3 ustawy. Na podstawie tego przepisu ustawy wydawane są wyłącznie opinie o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego, podczas gdy inne dzieci niepełnosprawne nie wymagają kształcenia specjalnego, a są dotknięte niepełnosprawnością. Takie brzmienie załącznika eliminuje także dzieci posiadające opinie, wymienione w 71b ust. 3 ustawy. Tym samym ograniczenie we wniosku dzieci niepełnosprawnych wyłącznie do kategorii posiadających orzeczenie, jest dyskryminujące i wykracza poza zapis art. 90 ust. 2b ustawy.

W odpowiedzi na skargę zwrócono uwagę, że w przedmiotowej uchwale pojęcie „uczeń niepełnosprawny” zostało użyte zgodnie ze znaczeniem ustawowym i ma posłużyć planowaniu budżetu Gminy - w części dotyczącej dotacji dla przedszkoli (m.in. niepublicznych) w związku z uczęszczaniem do nich dzieci niepełnosprawnych. Dotacja zgodnie z przepisami ustawy przekazywana jest w wysokości równej subwencji otrzymywanej z budżetu państwa. Wysokość subwencji ustalana jest na podstawie rozporządzenia ministra właściwego ds. oświaty w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na dany rok kalendarzowy. Kwoty (ustalane przez Ministra Edukacji Narodowej) przypadające na uczniów niepełnosprawnych są zróżnicowane w zależności od rodzaju i stopnia niepełnosprawności. Przekazując dotację jednostka samorządu terytorialnego może postępować wyłącznie w zakresie ustalonym ustawą i wspomnianym aktem wykonawczym do niej.

Oceniając powyższe stanowisko Sąd pragnie wskazać, że w art. 71 b ust. 2 ustawy gwarantuje się prawo, w zależności od rodzaju niepełnosprawności, w tym stopnia upośledzenia umysłowego, dzieciom i młodzieży, do kształcenia i wychowania, które stosownie do potrzeb umożliwia naukę w dostępnym dla nich zakresie, usprawnianie zaburzonych funkcji, rewalidację i resocjalizację oraz zapewnia specjalistyczną pomoc i opiekę. Dalej zaś (ust. 3) stanowi się, że pomoc uczniom niepełnosprawnym zapewniana jest na podstawie orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego, wydanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym w poradniach specjalistycznych. Orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego określają zalecane formy kształcenia specjalnego, z uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności, w tym stopnia upośledzenia umysłowego. Zatem zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych są ustawowo kompetentne, aby określić stopień i rodzaj niepełnosprawności ucznia. Czynią to m.in. na podstawie dokumentacji medycznej. Tylko takie orzeczenia są wiążące dla celów oświatowych z punktu widzenia organizacji kształcenia i wychowania, a także wyłącznie na ich podstawie przekazywane są środki publiczne w drodze subwencji i dotacji (por. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2013 r., V SA/Wa 2028/13, publ. w CBOSA).

Zarzut odnoszący się do § 5 ust. 1 dotyczy określenia, że podstawą stawki dotacji są wydatki bieżące określonego typu szkoły, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego. Sformułowanie takie narusza normę art. 90 ust. 2 „b” u.s.o. stanowiącą, że ustalenie podstawy dotacji odbywa się wyłącznie według kwot wydatków ponoszonych w publicznych przedszkolach, a nie innych placówkach. Sąd podziela argumentację organu przedstawioną w odpowiedzi na skargę, że treść tego unormowania nie pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 90 ust. 2 „b” u.s.o. Kwestionowany w skardze przepis uchwały stanowi, że stawki dotacji, których wysokość jest uzależniona od ustalonych w budżecie gminy Polkowice wydatków bieżących przypadających na jednego ucznia lub wychowanka określonego typu i rodzaju szkoły, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego, są obliczane na podstawie kwot zaplanowanych w uchwale budżetowej przyjętej na dany rok budżetowy. Wskazane unormowanie reguluje w ogólny sposób zasady ustalania stawek dotacji w odniesieniu do różnych jednostek, z poszanowaniem dyrektywy ustawowej stanowiącej, że dotacja dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia (art. 90 ust. 2 „b” u.s.o.). Wskazany przepis art. 90 ust. 2 „b” u.s.o. nie stwarza najmniejszego marginesu dla uznania, że przy ustalaniu stawek dotacji dla niepublicznego przedszkola podstawą mogą być inne wydatki niż wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych.

Jeżeli nawet przyjmie się, że analizowany przepis uchwały nie jest do końca najrzęczniejszym zredagowany, to treść art. 90 ust. 2 „b” u.s.o., jak i odpowiedź Gminy Polkowice nie pozostawia żadnych wątpliwości co do sposobu jego interpretacji.

Przepis § 5 ust. 4 analizowanej uchwały stanowi, że w przypadkach, w których do obliczenia podstawy dotacji niezbędna jest liczba uczniów szkół i przedszkoli prowadzonych przez gminę Polkowice, dla jej obliczenia przyjmuje się za podstawę liczbę uczniów:

1) w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia danego roku budżetowego - przyjmuje się liczbę tych uczniów z dnia 1 stycznia roku budżetowego;

2) w okresie od 1 września do 31 grudnia danego roku budżetowego - przyjmuje się liczbę tych uczniów z dnia 1 września roku budżetowego.

Zapis ten w ocenie Sądu odpowiada delegacji z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty i odpowiada przedstawionemu wyżej rozumieniu pojęcia rozliczenia dotacji. Uchwała przyjmuje najprostszym sposobem

rozliczenia przez wskazanie ilości uczniów na dany dzień. Ustawa nie precyzuje jakiego dnia ma nastąpić wskazanie tych danych, odwrotnie nakazuje w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty uregulowanie tych kwestii w uchwale. W tej sytuacji przyjęcie jakiegokolwiek daty, do której nastąpi wskazanie aktualnych danych dotyczących ilości uczniów uczących się w szkole na określony dzień miesiąca jest postanowieniem prawidłowym. Organ wskazuje w odpowiedzi na skargę, że liczba uczniów w skali roku budżetowego ulega zmianom, zatem brak wskazania konkretnej daty, jeżeli nie uniemożliwia, to z pewnością istotnie utrudnia ustalenie wskazanej liczby uczniów. Sąd chciałby zauważyć, że jeżeli w ciągu wskazanych okresów następuje zmiana polegająca na tym, iż w trakcie mogą dojść uczniowie, których nie obejmuje dotacja miesięczna i stąd jak należy rozumieć powstają straty, to jak powszechnie wiadomo, są sytuacje odwrotne. W trakcie roku szkolnego również odchodzą uczniowie i oczywiste jest, że ma to również – czy może to mieć miejsce również po dniu stanowiącym podstawę wyliczenia liczby uczniów.

Kolejny zarzut dotyczył treści § 6 ust. 5 i 6 uchwały, które stanowią, że: w przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących przewidzianych na ucznia lub wychowanka w tego samego typu jednostkach oświatowych prowadzonych przez gminę Polkowice, zmianie ulega również stawka dotacji, która jest ustalana według tych wydatków (ust. 5). Zmiany stawki dotacji dokonuje się od pierwszego dnia następnego miesiąca po dokonaniu zmian w budżecie gminy Polkowice (ust. 6). Zarzucono, że nie wypełniają one delegacji ustawowej i są sprzeczne z art. 90 ust. 2 „b” i 2 „d” u.s.o., w szczególności nie wskazują żadnych przesłanek zmiany stawki dotacji. Oceniając ten zarzut Sąd chciałby w pierwszej kolejności stwierdzić, że zawarty implícite w tych zarzutach pogląd, że z przepisów ustawowych wynika, że dotacja przez cały rok ma być przekazywana w wysokości zaplanowanej jest nieuzasadniony. Zgodnie z przepisami art.90 u.s.o dotacje przysługują na jednego ucznia i są przekazywane w 12 miesięcznych ratach. Oznacza to, że zmiany ilości uczniów (słuchaczy, wychowanków) w trakcie roku winny skutkować proporcjonalną zmianą wysokości poszczególnych rat dotacji, odpowiednio ich zwiększeniem lub zmniejszeniem. Skoro tak, to organ wykonawczy samorządu musi posiadać wiedzę, która pozwoli mu obliczyć (skonkretyzować) wysokość poszczególnych miesięcznych rat dotacji i temu służy zakwestionowany przepis. Tym samym - w ocenie sądu - mieści się on w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art.90 ust.4, a tym samym nie narusza także treści art.94 Konstytucji.

Następny zarzut dotyczył treści § 6 ust. 8 uchwały, który stanowi, że informacja, o której mowa w ust. 1, powinna zawierać liczbę uczniów lub wychowanków według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, na który ma być udzielona dotacja z wyszczególnieniem:

- 1) ogólnej liczby uczniów lub wychowanków w szkole, przedszkolu lub innej formie wychowania przedszkolnego;
- 2) liczby uczniów lub wychowanków niepełnosprawnych;
- 3) liczby dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju;
- 4) w przypadku przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego - liczby dzieci zamieszkałych na terenie innych gmin niż gmina Polkowice, z podaniem adresu zamieszkania dziecka.

Zdaniem strony skarżącej, postanowienie takie wyłącza od dotacji uczniów przyjętych do placówki nie w pierwszym dniu miesiąca, przekracza delegację ustawową, gdyż przepisy ustawy nie określają, że rada gminy może wskazać dzień ustalania liczby uczniów. Ponadto nie ustalono procedury postępowania w wypadku, gdy dziecko zaczyna uczęszczać do placówki po dniu miesiąca wskazanym w informacji. Ustosunkowując się do tego zarzutu Sąd chciałby powołać się na swoją argumentację dotyczącą niezasadności zarzutów odnoszących się do treści § 5 ust. 4 uchwały. W szczególności należy podkreślić, że zapis taki odpowiada delegacji z art. 90 ust. 4 u.s.o. i mieści się w pojęciu rozliczenia dotacji. Ustawa nie precyzuje, jakiego dnia ma nastąpić wskazanie tych danych, pozostawiając tę kwestię do regulacji w uchwale.

W przepisie § 6 ust. 12 przyjęto, że dotacja na dziecko uczęszczające do przedszkola przysługuje od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dziecko ukończy 2 lata i 6 miesięcy. W skardze zarzucono, że narusza on normę ustawową, gdyż dotacja powinna przysługiwać od dnia ukończenia 2 lat i 6 miesięcy życia. Inne rozumienie prowadzi do zaniżenia należnej na dziecko dotacji. Ustosunkowując się do tego zarzutu Sąd stwierdza, że podziela argumentację organu, że wskazane unormowanie jest konsekwencją regulacji przyjętej w § 6 ust. 8 uchwały. Organ prowadzący placówkę niepubliczną otrzymuje dotację na ucznia wykazanego według stanu na pierwszy dzień roboczy danego miesiąca. W konsekwencji nie dochodzi do różnicowania terminu ustalania liczby dzieci ze względu na kryterium ich wieku.

Przepis § 6 ust. 13 kwestionowanej uchwały stanowi, że podstawą złożenia informacji o uczniach lub wychowankach, na których ma być udzielona dotacja jest dokumentacja przebiegu nauczania lub działalności wychowawczej odpowiedniej dla danego rodzaju szkoły, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego, tj.:

1) wpis do dziennika zajęć przedszkolnych na podstawie karty zgłoszenia dziecka do przedszkola lub umowy zawartej z rodzicami w odniesieniu do przedszkoli lub innych form wychowania przedszkolnego;

2) wpis do dziennika zajęć lekcyjnych oraz księgi uczniów w szkołach.

W skardze zarzucono, że przekracza on delegację ustawową, gdyż brak jest upoważnienia ustawowego do określenia przez radę gminy, jakie dokumenty mają stanowić podstawę do składania informacji. Prowadzenie tego rodzaju dokumentacji jest właściwe dla publicznych placówek oświatowych, zobowiązanych do tego rozporządzeniem MENiS z dnia 19 lutego 2002 r. Ustosunkowując się do tego zarzutu należy stwierdzić, że zgodzić się trzeba z organem, że powołany przepis należy interpretować w powiązaniu z § 6 ust. 8 uchwały, który nakłada na beneficjenta obowiązek przedkładania informacji o liczbie uczniów lub wychowanków według stanu na pierwszy dzień miesiąca. Uchwałodawca mając na względzie, iż ciężar wykazania liczby dzieci lub wychowanków, na których została udzielona dotacja na etapie jej rozliczenia spoczywa na beneficjencie w zaskarżonym przepisie przykładowo wskazał w oparciu o jakie dokumenty może zostać ustalona a następnie rozliczona ilość dzieci lub wychowanków. Szczególnego podkreślenia wymaga, iż kwestionowany przepis uchwały nie uzależnia wypłaty dotacji na rzecz uprawnionego od dopełnienia dyspozycji w nim przewidzianej lecz w razie jego zastosowania ułatwia beneficjentowi późniejsze rozliczenie dotacji poprzez wykazanie za pomocą dokumentów w sposób nie budzący wątpliwości konkretnej liczby dzieci, na które udzielona została dotacja. Należy nadto wskazać, iż powołany przepis ma charakter ogólny albowiem znajduje on zastosowanie nie tylko do przedszkoli ale także szkół a tym samym daje beneficjentowi możliwość wyboru dokumentu właściwego dla prowadzonej działalności - „(...) dokumentacja przebiegu nauczania lub działalności wychowawczej odpowiedniej dla danego rodzaju szkoły, przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego (...)” nie narzucając jednocześnie obowiązku prowadzenia określonej dokumentacji wyłącznie na potrzeby rozliczenia dotacji. Z niepublicznego charakteru placówki nie wynika, że nie prowadzi ona żadnej dokumentacji. Wręcz przeciwnie, sposób prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej w takim przedszkolu powinien określać jego statut, który ponadto ustalając formalne wymogi, w oparciu o które następuje przyjęcie do przedszkola (np. karta zgłoszenia, karta informacji o dziecku, umowa cywilnoprawna), przynajmniej pośrednio wskazuje dokumenty pozwalające ustalić liczbę wychowanków. W konsekwencji mając na względzie, iż powyższe uregulowanie dotyczy trybu udzielania i rozliczania dotacji oświatowej nie można przyjąć, iż Rada Miejska w Polkowicach uchwalając § 6 ust. 13 uchwały przekroczyła normę kompetencyjną z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

W zakwestionowanym § 7 ust. 3 uchwały postanowiono, że podmioty, o których mowa w § 1 uchwały, zobowiązane są do:

1) prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie sposobu wykorzystania przez szkołę, przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego dotacji otrzymanej z budżetu gminy Polkowice;

2) zamieszczania na dowodzie księgowym:

a) adnotacji o zapłacie dokonanej z dotacji udzielonej z budżetu gminy Polkowice w danym roku ze wskazaniem kwoty dotacji,

b) opisu przeznaczenia wydatku.

Zdaniem strony skarżącej cytowany przepis w zakresie zobowiązania do prowadzenia w ten sposób określonej dokumentacji wykracza poza upoważnienie art. 90 ust. 4 u.s.o.

Oceniając ten zarzut w pierwszej kolejności należy wskazać, że w dniu 22 kwietnia 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (Dz. U. Nr 56, poz. 458), która wprowadziła zmiany m.in. w zakresie dotowania przedszkoli. Jednostki samorządu terytorialnego udzielające dotacji na podstawie u.s.o. uzyskały kompetencje do kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji. Ustawa doprecyzowała przeznaczenie dotacji, stanowiąc, że dotacje przeznaczone są na dofinansowanie realizacji zadań m.in. przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola. Organy jednostek samorządu

terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych przedszkolom z budżetu tych jednostek. Czyli poza dotychczasowymi kompetencjami, związanymi z kontrolą faktycznej liczby uczniów w dotowanych przedszkolach, kontrola obejmuje obecnie także rozliczenie dotacji pod kątem wykorzystania jej na zadania bieżące w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Nałożone w kwestionowanych przepisach obowiązki nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla zapewnienia skutecznej kontroli prawidłowości wykorzystanych dotacji, nie stanowią nadmiernego obciążenia i w żaden sposób nie ograniczają prawa do dotacji. Upoważniając organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, ustawodawca pozostawił tym organom taki margines swobody regulacyjnej, który jest konieczny dla stworzenia przepisów gwarantujących skuteczną kontrolę, nieograniczającą przy tym w sposób niedozwolony praw beneficjentów dotacji (por. podobnie wyroki WSA w Gdańsku z 15 marca 2011 r., I SA/Gd 1268/10, WSA w Bydgoszczy z 18 sierpnia 2011 r.; II SA/Bk 472/11 oraz WSA w Gdańsku z dnia 12 lutego 2014 r., I SA/Gd 1609/13, publ. w CBOSA). Zatem wbrew zarzutom skargi, zobowiązanie podmiotów uprawnionych do prowadzenia dokumentacji finansowej w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie sposobu wykorzystania dotacji nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 października 2013 r., III SA/Lu 586/13 (publ. CBOSA)). Skoro z mocy delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały umocowane do określania szczegółowych warunków co do sposobu (trybu) prowadzenia kontroli oraz oznaczenia granic (zakresu) kontroli, to z tego przepisu należy zatem wywodzić umocowanie do nałożenia obowiązku prowadzenia sprawozdawczości z wykorzystania środków publicznych.

Przedmiotem kolejnego zarzutu skargi jest treść § 8 przedmiotowej uchwały, w której postanowiono, że podmioty, o których mowa w § 1 uchwały zobowiązane są wykorzystać otrzymaną dotację do dnia 31 grudnia roku kalendarzowego, w którym jej udzielono, a kwoty dotacji niewykorzystanych w tym terminie zwrócić do budżetu gminy Polkowice do dnia 31 stycznia następnego roku kalendarzowego (ust. 1). Wykorzystanie dotacji, o którym mowa w ust. 1 następuje przez dokonanie zapłaty za zrealizowanie zadania, na które dotacja została przeznaczona (ust. 2). Według strony skarżącej wskazane regulacje nie mają ustawowego uzasadnienia i wykraczają poza delegację art. 90 ust. 4 u.s.o. Brak również takiego upoważnienia w ustawie o finansach publicznych. Natomiast treści ust. 2 tej normy zarzucono, że jest legislacyjnie niepoprawna, niezrozumiała i błędna oraz sprzeczna z przepisami ustawowymi. Odnosząc się do zarzutu strony skarżącej należy stwierdzić, że przepis § 8 ust. 1 nie przekracza granic delegacji ustawowej, bowiem określenie daty wykorzystania dotacji i terminu zwrotu dotacji niewykorzystanych mieści się w pojęciu określenia trybu rozliczenia dotacji. Unormowanie to nie narusza także zasad przydzielania dotacji, bowiem zgodnie z ustawą o systemie oświaty dotacje udzielane są na dany rok kalendarzowy, powinny więc być wykorzystane w roku, za który przysługują. Nie występuje w tym przypadku po stronie Rady Miasta nieuprawniona interpretacja ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określająca w art. 251 ust. 1, że dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego treści § 8 ust. 2 uchwały należy zauważyć, że istotnie nie jest on sformułowany do końca w jasny sposób. Zwrot: „wykorzystanie dotacji, o którym mowa w ust. 1 ...” zawiera najprawdopodobniej błąd gramatyczny w wyrazie „o którym”, co – być może – powinno być sygnałem dla organu do podjęcia stosownych kroków w celu jego usunięcia, niemniej jednak nie może on sam przez się stanowić o normatywnej wadliwości merytorycznej analizowanego postanowienia. Otóż, w myśl art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. Wskazać należy, że takimi przepisami odrębnymi, o których mowa w ust. 4, są np. art. 80 ust. 4, art. 80 ust. 7, art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (por. L. Lipiec-Warzecha: Komentarz do art. 251 ustawy o finansach publicznych, Lex/el). W myśl art. 253 ustawy o finansach publicznych, przepisu art. 251 nie stosuje się, jeżeli odrębne ustawy określają zasady i tryb zwrotu dotacji. W związku z tym należy przyjąć, że analizowany przepis ust. 2 § 8 uchwały precyzując w jakich okolicznościach następuje wykorzystanie dotacji mieści się w pojęciu trybu rozliczania dotacji.

W przepisie § 9 ust. 4 pkt 1 i 3 stwierdzono, że kontrola podmiotów otrzymujących dotację z budżetu gminy obejmuje: sprawdzenie zgodności ze stanem faktycznym liczby uczniów lub wychowanków wykazywanych w miesięcznych informacjach na podstawie udostępnionej przez podmiot dotowany dokumentacji stanowiącej podstawę sporządzenia tej informacji (ust. 1), sprawdzenie zgodności złożonego rocznego rozliczenia

wykorzystania dotacji z dokumentacją organizacyjną i finansową prowadzoną przez kontrolowanego (ust. 3). Wskazana jednostka nie została wskazana w petitum skargi, lecz w uzasadnieniu. W skardze zarzucono, że powołane unormowania są sprzeczne z przepisami ustawy, w tym z art. 90 ust. 4 u.s.o.

Zdaniem składu orzekającego w sprawie o braku zasadności zarzutu skargi świadczy jednoznacznie treść art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania z uwzględnieniem w szczególności (a więc nie tylko) podstawy obliczania dotacji, zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz terminu i sposobu rozliczenia dotacji. Skoro, jak wynika z przywołanego przepisu upoważniającego, regulacja ta uwzględniać ma, zgodnie z wytycznymi treściowymi, w szczególności podstawę obliczania dotacji, a więc kryterium liczby uczniów przedszkola niepublicznego, to brak jest podstaw, aby uznać, że tryb kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji realizowany w oparciu o to właśnie kryterium jest niezgodny z ustawą (por. również wyrok WSA w Krakowie z 18 czerwca 2009 r., sygn. akt I SA/Kr 683/09). Ustosunkowując się do tego zarzutu stwierdzić zatem należy, że organy samorządu terytorialnego upoważnione zostały przez ustawodawcę do ustalenia kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji (art. 90 ust. 3e ustawy) oraz trybu i zakresu kontroli (art. 90 ust. 4 ustawy). Zgodnie z przepisami art. 90 ust. 3f i 3g ustawy kontrola dotacji uprawnia osoby uprawnione do przeprowadzenia kontroli do wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania przez osoby upoważnione przez organ dotujący, a także przetwarzania danych osobowych uczniów. Skoro zatem ustawodawca udzielił organowi tego rodzaju kompetencji określając jednocześnie ich zakres i wskazując miejsce dokonywania kontroli, to trudno uznać, aby realizując to prawo organ kontrolujący pozbawiony został możliwości i prawa wglądu do prowadzonej dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dotyczącej przebiegu nauczania. Niedostarczenie określonej przepisem ustawy dokumentacji na żądanie kontrolującego czyniłoby prawo do kontroli niewykonalnym. Tym samym ten zarzut skarżącego nie mógł zostać uznany za zasadny.

Kolejny zarzut dotyczy treści § 10 ust. 5 i ust. 7 uchwały. Pierwszy z nich stanowi, że podmioty mają obowiązek zapewnienia kontrolującym warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, a w szczególności:

- 1) udostępniają pomieszczenie do przeprowadzenia kontroli oraz udostępniają dokumentację organizacyjną finansowo-księgową i dokumentację przebiegu nauczania i wychowania;
- 2) udzielają informacji i wyjaśnień w terminie wskazanym przez kontrolujących;
- 3) umożliwiają sporządzanie niezbędnych dla przeprowadzenia kontroli kserokopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów i poświadczają je za zgodność z oryginałem.

Zgodnie z treścią unormowania § 10 ust. 7 uchwały, w terminie 3 dni roboczych od dnia podpisania protokołu kontroli podmioty kontrolowane mogą złożyć dodatkowe wyjaśnienia co do ustaleń zawartych w protokole, do których organ udzielający dotacji ustosunkowuje się w wystąpieniu pokontrolnym. Zdaniem skargi, pierwsze unormowanie jest sprzeczne z prawem, gdyż wykracza poza delegację ustawową, albowiem rada gminy nie uzyskała takich uprawnień wobec podmiotu kontrolowanego. Drugie unormowanie stanowi dyskryminację podmiotu kontrolowanego oraz przejaw rażącej nierówności stron, gdyż brak jest analogicznego przepisu zobowiązującego kontrolujących do sporządzenia protokołu w określonym terminie.

Ustosunkowując się do tych zarzutów stwierdzić należy, że w orzecznictwie sądowno-administracyjnym panuje zgoda, że uprawnienie gminy do wprowadzania określonych mechanizmów kontroli w przedmiocie badania wykorzystania przyznanych dotacji z budżetu gminy, wprost wynika z treści przepisów art. 90 ust. 3 e, ust. 3 f, ust. 3 g oraz ust. 4 ustawy o systemie oświaty. W świetle tych przepisów nałożone na kontrolowany podmiot obowiązki nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla zapewnienia skutecznej kontroli prawidłowości wykorzystanych dotacji, nie stanowią dlań nadmiernego obciążenia i w żaden sposób nie ograniczają prawa do dotacji. Podstawowym materiałem kontrolnym są dokumenty, więc ich przedstawienie przez kontrolowanego jest warunkiem skuteczności kontroli. Podobnie obowiązek złożenia wyjaśnień służy ustalaniu ewentualnych przyczyn rozbieżności i wątpliwości dotyczących dokumentów. Złożenie wyjaśnień leży też w interesie kontrolowanego, który dzięki temu może już w trakcie kontroli podnosić argumenty potwierdzające prawidłowość wykorzystania dotacji. Podkreślić należy, że z mocy delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały umocowane do określania szczegółowych warunków co do sposobu (trybu) prowadzenia kontroli oraz oznaczenia granic (zakresu) kontroli. To z tego

przepisu należy zatem wywodzić umocowanie do nałożenia obowiązku współdziałania w trakcie kontroli poprzez udostępnienie pomieszczenia do przeprowadzenia kontroli, dokumentacji organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania, udzielenia informacji i wyjaśnień w terminie wskazanym przez kontrolującego, sporządzenia niezbędnej dla przeprowadzenia kontroli kserokopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów i poświadczenia ich za zgodność z oryginałem oraz zestawień i obliczeń opartych na dokumentach (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 lutego 2012 r., I SA/Gd 1609/13, publ. w CBOSA). Organy jednostek samorządu terytorialnego mogą bowiem kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji (art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty). Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji (art. 90 ust. 3f ustawy). Omawiany § 10 ust. 5 i 7 uszczegóławia jedynie ustawowo określone uprawnienia kontrolujących. Oczywiście czynności te muszą być ściśle powiązane z celem kontroli - oceną prawidłowości wykorzystania dotacji. Jak wskazano wyżej, dokumenty są podstawowym materiałem, w oparciu o który przeprowadzana jest kontrola, stąd logiczne jest prawo kontrolujących wglądu do dokumentów związanych z celem kontroli. Uprawnienie żądania udzielenia wyjaśnień oraz sporządzania niezbędnych dla przeprowadzenia kontroli kserokopii dokumentów lub wyciągów z dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem należy interpretować w kontekście postanowień art. 90 ust. 3 f ustawy jako czynności dodatkowe, związane z analizą dokumentacji w celu ustalenia faktycznego przeznaczenia przyznanych dotacji. Ewentualne wątpliwości i niejasności zawarte w dokumentach mogą wymagać wyjaśnienia, w związku z czym może zachodzić potrzeba zażądania wyjaśnień od kontrolowanego. Czynności te mogą dotyczyć wyłącznie danych zawartych w dokumentach i służyć ustaleniu prawidłowości wykorzystania przyznanej dotacji. Jak już wyżej podkreślono, precyzyjne wyjaśnienie stanu faktycznego na etapie kontroli służy również samemu kontrolowanemu, zapobiega bowiem niebezpieczeństwu bezpodstawnego wszczęcia postępowania zmierzającego do zwrotu nienależnie pobranych dotacji. Skoro ustawa przyznaje organom odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego kompetencje do ustalania trybu rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości przyznanych dotacji, to organ przyznający dotacje i sprawujący kontrolę ich wykorzystania musi być wyposażony w takie uprawnienia, które zapewnią skuteczne wykonywanie kontroli i ocenę, czy środki publiczne przekazywane w ramach dotacji są rzeczywiście wykorzystywane zgodnie z ich przeznaczeniem. Kwestionować można tylko takie postanowienia uchwał, które bezpośrednio wpływają na prawo do dotacji poprzez jego ograniczenie w sposób niezgodny z przepisami ustawy o systemie oświaty lub ustawy o finansach publicznych (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 listopada 2013 r., I SA/Lu 568/13, publ. w CBOSA).

Zgodnie z § 12 i 13 zaskarżonej uchwały, na podstawie ustaleń opisanych w protokole kontroli, do podmiotów kontrolowanych kierowane jest wystąpienie pokontrolne, w którym zawarte są stwierdzone nieprawidłowości oraz wnioski (§ 12), podmioty kontrolowane w terminie 15 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego udzielają odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne (§ 13).

Skarżąca zarzuciła, że wskazane unormowania wykraczają poza delegację zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o. Powyższy zarzut jest nieusprawiedliwiony skoro ustawodawca przyznaje organom odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego kompetencje w zakresie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz kontroli prawidłowości wykorzystania przyznanych dotacji, to organ jednostki samorządu terytorialnego musi być wyposażony w takie uprawnienia, które zapewnią mu skuteczne i odpowiadające celom ustawy wykonywanie kompetencji. Upoważniając organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji ustawodawca, pozostawił tym organom taki margines swobody regulacyjnej, który jest konieczny dla stworzenia przepisów gwarantujących prawidłowe udzielanie dotacji i skuteczną kontrolę, nieograniczającą przy tym w sposób niedozwolony praw beneficjentów dotacji. Uchwała nie wprowadza więc w tym zakresie żadnych nieuregulowanych w ustawie unormowań i nie przyznaje organowi wykonawczemu gminy nowych, dodatkowych uprawnień, nieprzewidzianych w przepisach. Stwierdzić należy, że przepis ten nie rozszerza nadmiernie uprawnień podmiotów kontrolujących oraz nie nakłada na kontrolowanych obowiązków nieprzewidzianych w ustawie i sprzecznych z zasadami udzielania dotacji. Nałożenie obowiązku zawiadomienia o realizacji wniosków z kontroli umożliwia sprawdzenie czy stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte. Takie unormowanie mieści się w pojęciu trybu i zakresu kontroli. W związku z powyższym, wbrew zarzutom podnoszonym przez stronę skarżącą, postanowienia zaskarżonej uchwały nie wykraczają poza granice zakreślone upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 90 ust. 4 ustawy i nie naruszają zasad udzielania, rozliczania i kontroli dotacji, określonych w ustawie.

Następny zarzut skargi dotyczył treści załącznika nr 1 do uchwały, który – zdaniem skarżącej – wykracza poza delegację ustawową. Z przyczyn podanych szczegółowo przez Sąd w związku z analizą zarzutów od skargi

odnoszących się do treści § 3 ust. 1 pkt 4 i 6 uchwały, w tym miejscu należy jedynie stwierdzić, co następuje. Negowane przez skarżącą regulacje zamieszczone w tym przepisie dotyczą zakresu danych, jakie winny zostać zawarte we wniosku o udzielenie dotacji (wykaz uczniów zamieszkałych poza terenem miasta, zawiadomienie o liczbie uczniów, zaświadczenie o wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych i.in.) oraz wskazują podmiot, który uprawniony będzie do kontroli złożonych wniosków. W związku z powyższym podkreślić należy, że ustawodawca upoważnił jednostki samorządu terytorialnego do określenia wymogów formalnych wniosku o udzielenie dotacji, a więc danych, które pozwolą na ustalenie wysokości dotacji, ich zaplanowanie i rozliczanie. Stąd też zakres danych wymaganych tym przepisem nie wykracza poza ustawowe umocowanie.

Odnosnie do zarzutów dotyczących treści załącznika nr 2 do uchwały Sąd podziela argumentację organu, że informacja miesięczna nie przekracza delegacji art. 90 ust. 4 u.s.o. Zgodzić się należy z twierdzeniem, że brak wskazania danych o niepełnosprawności nie pozbawia beneficjenta dotacji, choć bez wątplenia wskazanie orzeczenia o niepełnosprawności ułatwia uprawnionemu na etapie rozliczenia dotacji wykazanie faktu niepełnosprawności dziecka lub wychowanka, który to ciężar spoczywa na podmiocie otrzymującym dotację. Brak jest także przeszkód prawnych do żądania w informacji miesięcznej imiennego wykazu uczniów. Organ zasadnie stwierdził, że dla potrzeb ustalenia prawidłowości wydatkowania dotacji, a więc jej rozliczenia dla podmiotu dotującego niezbędne jest dysponowanie nie tylko ogólną liczbą dzieci lub wychowanków ale danymi konkretyzującymi poszczególne dzieci tj. imieniem, nazwiskiem oraz adresem zamieszkania. Jest to niezbędne choćby w celu uniknięcia np. ewentualnych komplikacji związanych z licznymi zmianami liczby dzieci uczęszczających do danej placówki w skali roku budżetowego. Mając na względzie, iż w ciągu roku liczba dzieci ulega zmianie dla dotującego istotne jest posiadanie wiedzy co do okresu uczęszczania konkretnego dziecka do przedszkola co umożliwi późniejsze rzetelne rozliczenie dotacji. Wskazane dane są dla dotującego niezbędne także w celu ustalenia do jakiej innej jednostki samorządu terytorialnego wystąpić o refundację kosztów w sytuacji opisanej w art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty. Brak tych danych praktycznie uniemożliwiłby ustalenie konkretnej gminy na której spoczywa obowiązek pokrycia kosztów związanych z pobytem w przedszkolu niepublicznym jej mieszkańca. Należy zgodzić się, że kwestionowany zakres informacji miesięcznej nie narusza także ustawy o ochronie danych osobowych. Wskazane dane przetwarzane są w trakcie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przez placówkę bowiem w oparciu o te dane następuje weryfikacja rzeczywistej liczby zindywidualizowanych dzieci względem liczby dzieci wskazanych przez beneficjenta w miesięcznych informacjach. W konsekwencji nie sposób przyjąć, iż kwestionowana w tej części treść załącznika nr 2 do uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 90 ust. 3g ustawy o systemie oświaty. Przetwarzanie danych osobowych dotyczących dzieci lub wychowanków przez dotującego znajduje swoje oparcie w art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych. Stosownie do treści powołanego przepisu przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Dysponowanie powołanymi danymi osobowymi jest niezbędne dla dotującego dla realizacji uprawnienia do żądania refundacji kosztów poniesionych na dziecko mające miejsce zamieszkania w terenie innej gminy.

Sąd nie podzielił argumentacji skargi co do niezgodności z prawem załącznika nr 3 do uchwały.

Zdaniem skarżącej niedopuszczalne jest - w zakresie upoważnienia ustawowego do uregulowania kwestii trybu rozliczania dotacji - zobowiązanie osób prowadzących dotowane szkoły i placówki niepubliczne do sporządzania informacji o szczegółowym przeznaczeniu wydatkowanych środków.

W ocenie Sądu zarzut nie jest zasadny albowiem z treści art. 90 ust. 3d. ustawy wynika, że dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b. są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Poprzez to doktryna przyjęła, iż dotacje te mają nie podmiotowy charakter, lecz charakter podmiotowo-celowy. Nadto w art. 90 ust. 4 ustawy wskazano, iż 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 wykorzystania, 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 rozliczania dotacji. Katalog wydatków przedstawiony w załączniku nr 3 do uchwały, mieści się w zakresie delegacji ustawowej. Kolejny raz należy podkreślić, że „organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do szczegółowego określenia procedury kontroli oraz zakresu elementów poddanych kontroli, przy zastosowaniu kryterium prawidłowości wykorzystania środków, a więc zgodności z celami, którymi udzielone dotacje mają służyć” (wyrok WSA w Gdańsku z 24 października 2012 roku, sygn. I SA/Gd 913/12), a także powtórzyć, że w odniesieniu do środków publicznych

muszą obowiązywać szczególne zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty nie wchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cele te w odniesieniu do dotacji oświatowych, są realizowane właśnie poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli" (wyrok WSA w Gdańsku z 21 marca 2012 roku, sygn. ISA/Gd 1321/11). Ustawodawca poprzez nowelizację ustawy o systemie oświaty ustawą z dnia 19 marca 2009 r. dał jednostkom samorządu terytorialnego instrumenty do przeprowadzenia należytej kontroli rozdysponowania dotacji przez beneficjentów. W pisemnym uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, iż zmiana ta odpowiada na liczne postulaty zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego sygnalizujące potrzebę uregulowania przedmiotowych kwestii poprzez stworzenie bardziej skutecznych niż dotychczas instrumentów umożliwiających kontrolę przekazywanych szkołom dotacji, co w konsekwencji zapewniłoby celowość i przejrzystość wydatków środków publicznych. Nowelizacja ta weszła w życie 21 kwietnia 2009 roku, zaś stany faktyczne na jakich zapadły powołane w skardze orzeczenia miały miejsce przed wejściem w życie obowiązujących obecnie przepisów. Właśnie przedmiotowy brak możliwości przeprowadzenia należytej kontroli rozdysponowania środków publicznych był przesłanką do dokonania zmiany ustawy o systemie oświaty w tym zakresie. Znalazło to swe odzwierciedlenie w uzasadnieniu projektu do ustawy nowelizującej. Wymaga to zmiany orzecznictwa sądów administracyjnych i poglądów doktryny celem wyeliminowania możliwości nadużyć w wydatkowaniu środków publicznych przez podmioty prywatne (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2013 r., V SA/Wa 2028/13, publ. w CBOSA).

Mając zatem powyższe na uwadze, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. i art. 151 p.p.s.a. oraz art. 152 p.p.s.a. w punkcie 1, 2 i 3 orzeczono jak w sentencji. Orzeczenie o kosztach uzasadnia art. 200 p.p.s.a.