

**WYROK NR II SA/Rz 396/10**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W RZESZOWIE**  
Dnia 9 grudnia 2010 r.

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Sygn. akt II SA/Rz 396/10

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie

w składzie następującym:

Przewodniczący    WSA Magdalena Józefczyk

Sędziowie    SO (del.) Ewa Partyka

NSA Maria Piórkowska /spr./

Protokolant    st. sekr. sąd. Anna Mazurek-Ferenc

po rozpoznaniu w Wydziale II Ogólnoadministracyjnym

na rozprawie w dniu 9 grudnia 2010 r. sprawy

ze skargi Anny Mroszczyk i Krzysztofa Kubisia

na uchwałę Rady Miasta Krosna

z dnia 28 sierpnia 2009 r. nr XLV/883/09

w przedmiocie trybu udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji

- I.    **stwierdza nieważność § 7 ust. 1 zaskarżonej uchwały w zakresie wyrażenia „ z zastrzeżeniem ustępu 2 i 3”;**
- II.    **stwierdza nieważność § 7 ust. 2 zaskarżonej uchwały;**
- III.    **stwierdza nieważność § 7 ust. 3 zaskarżonej uchwały;**
- IV.    **skargę oddala w pozostałym zakresie;**
- V.    **stwierdza, że zaskarżona uchwała w części dotyczącej punktu I, II i III nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku;**
- VI.    **zasądza od Rady Miasta Krosna na rzecz skarżących Anny Mroszczyk i Krzysztofa Kubisia solidarnie kwotę 300 zł /słownie: trzysta złotych/ tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

**KIEROWNIK**  
**Sekretariatu Wydziału II**

**Mariusz Bieszczad**

**Sygn. akt II SA/Rz 396/10**

**U z a s a d n i e n i e**

Przedmiotem skargi Anny Mroszczyk i Krzysztofa Kubis jest uchwała Rady Miasta Krosna z dnia 28 sierpnia 2009 r., nr XLV/883/09 w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli wykorzystania dotacji przyznawanych dla niepublicznych przedszkoli, szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Gminy Krosno przez osoby prawne lub fizyczne inne niż Gmina Krosno.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 90 ust. 1, ust. 1a, ust. 2, ust. 2a, ust. 2b, ust. 2d, ust. 3, ust. 3a, ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

Z akt sprawy wynika, że Anna Mroszczyk i Krzysztof Kubiś pismem z dnia 24 lutego 2010 r. wezwali Radę Miasta Krosna do usunięcia naruszenia prawa w wyżej opisanej uchwale.

W uzasadnieniu strony powołały się na treść § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały zgodnie z którym „organ prowadzący w terminie do 31 stycznia danego roku przedkłada wykaz wszystkich uczniów według stanu na dzień 15 stycznia danego roku wg wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej uchwały, w formie podpisanego dokumentu oraz na elektronicznym nośniku informacji. Wykaz powinien zawierać następujące dane o uczniach: imię, nazwisko, nr PESEL, adres zameldowania, adres zamieszkania oraz datę przyjęcia do podmiotu”. Ponadto strony wskazały na treść § 6 ust. 3 tej uchwały, zgodnie z którym „do 20 dnia każdego miesiąca organ prowadzący składa do Prezydenta Miasta Krosna informację o faktycznej liczbie uczniów, sporządzoną na podstawie dokumentacji organizacyjnej i dokumentacji przebiegu nauczania według stanu na 15 dzień danego miesiąca według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszej uchwały, w formie podpisanego dokumentu oraz na elektronicznym nośniku informacji. Sprawozdanie powinno zawierać następujące dane o uczniach: imię, nazwisko, nr PESEL, adres zameldowania, adres zamieszkania oraz datę przyjęcia do podmiotu lub odejścia”. W ocenie wnioskodawców, żądania pytania, oprócz ogólnej liczby uczniów, a także danych osobowych uczniów, należy uznać za oczywisty przejaw naruszenia prawa. Podnieśli, że wprawdzie na podstawie art. 90 § 4 ustawy o systemie szkolnictwa z dnia 17 września 1991 r. - organ prowadzący jednostki samorządu terytorialnego upoważniony został do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji 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, to jednak w.w. upoważnienie nie powinno być realizowane bez odniesienia się do pozostałych przepisów ustawy. Wskazując na art. 90 ustawy o systemie oświaty wnioskodawcy podali, że ustawodawca nie wymaga podawania danych osobowych wychowanków, ich adresów zamieszkania, zameldowania czy nr PESEL, nakłada jedynie na osobę prowadzącą placówkę niepubliczną obowiązek wskazania planowanej liczby wychowanków. Według nich możliwość przetwarzania danych osobowych uczniów szkół i placówek o których mowa w ustawie o systemie oświaty, zachodzi jedynie w sytuacji przeprowadzania przez organy wskazane w ust. 3 w.w. ustawy kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkoły i placówki. W końcowej części uzasadnienia wnioskodawcy podnieśli, że żądanie ujawnienia na mocy załączników nr 2 i 3 do przedmiotowej uchwały tak bardzo szczegółowych informacji, jest sprzeczne z literą prawa.

W odpowiedzi na wezwanie Rada Miasta Krosna pismem z dnia 31 marca 2010 r. poinformowała Annę Mroszczyk i Krzysztofa Kubiś, że na sesji w dniu 29 marca 2010 r. odmówiła usunięcia naruszenia interesu prawnego, podejmując uchwałę nr LVI 1/1048/10. W załączeniu przesłano tę uchwałę wraz z opinią Komisji Rewizyjnej.

Członkowie Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Krosna po odbytych w dniu 19 marca 2010 r. posiedzeniu do projektu uchwały w sprawie odmowy usunięcia naruszenia interesu prawnego, wyrazili opinię z dnia 24 marca 2010 r., nr BR.B.OO65-1/26/10. Członkowie Komisji po zapoznaniu się z treścią pisma, jak też załączonymi wszelkimi dokumentami do wniosku w wyniku głosowania jednogłośnie (4 głosami „za”) zawioskowali odmowę usunięcia naruszenia interesu prawnego złożonego we wniosku przez Annę Mroszczyk oraz Krzysztofa Kubiś, prowadzących działalność gospodarczą „OCHRONIARZ” PSDiPO A. Mroszczyk, K. Kubiś.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że nowelizacja ustawy o systemie oświaty dokonała istotnego poszerzenia uprawnień organu dotującego placówki niepubliczne, między innymi w zakresie kontroli wykorzystania dotacji. Podano, że ustawa o systemie oświaty nie reguluje bezpośrednio procesu rozliczenia dotacji podmiotowych przewidzianych w art. 90 ustawy. Wyjaśniono dalej, że w zakresie dotacji udzielanych przez samorządy przewidziano uregulowanie trybu rozliczania dotacji uchwałami organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Nadmieniono, że nowelizacja z marca 2009 r. spowodowała dezaktualizację dotychczasowych orzeczeń sądów administracyjnych i izb obrachunkowych dotyczących tej materii. Z dotychczasowego orzecznictwa regionalnych izb obrachunkowych i orzecznictwa sądów administracyjnych - rozliczanie dotacji podmiotowej z art. 90 ustawy o systemie oświaty winno się być dokonywać wyłącznie drogą ostatecznego ustalenia ilości uczniów, którzy uczęszczali w okresie rozliczeniowym do dotowanej szkoły, przedszkola lub placówki oświatowej. Dokonanie tego rodzaju ustaleń, wraz z ustaleniami wysokości obowiązującej podstawy dotacji winno być służyć realizacji odpowiednich dopłat lub zwrotów. Natomiast innych działań w zakresie rozliczenia dotacji, a tym bardziej rozliczania się z wykorzystania dotacji, nie dopuszczono. Konkludując wskazano, że organ nadzorczy tj. Wojewoda Podkarpacki nie wniósł żadnych uwag do podjętej uchwały.

Rada Miasta Krosna w dniu 29 marca 2010 r. podjęła uchwałę nr LVII/1048/10 w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania Anny Mroszczyk oraz Krzysztofa Kubiś do usunięcia naruszenia ich interesu prawnego uchwałą Rady Miasta Krosna z dnia 28 sierpnia 2009 r.

Anna Mroszczyk i Krzysztof Kubiś wnieśli skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie na uchwałę Rady Miasta Krosna z dnia 28 sierpnia 2009 r., wnosząc o stwierdzenie jej nieważności i zasądzenie solidarnie na ich rzecz kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżący zarzucili, że uchwała objęta skargą nie została im doręczona. W dalszej części powtórzyli analogiczną argumentacją jak w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Krosna wniosła o jej oddalenie z przyczyn wskazanych jak w uzasadnieniu opinii Komisji Rewizyjnej z dnia 24 marca 2010 r. Dodała, że żądanie przedstawienia danych osobowych uczniów służy weryfikacji prawidłowości wykorzystania dotacji, także w procesie kontroli do której organ dotujący ma prawo na podstawie art. 90 ust. 3e ustawy o systemie oświaty. Ustalony w uchwale zakres informacji pozwala zaś na skuteczną kontrolę nad publicznymi środkami przekazywanymi podmiotom niepublicznym oraz minimalizuje możliwość nadużyć np. wielokrotnego pobierania dotacji na tego samego ucznia. Rada nadmienila, że ustawa o systemie oświaty w art. 90 ust. 3g wprost stanowi, że organy dotujące, w związku z przeprowadzeniem kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkoły i placówki mogą przetwarzać dane osobowe uczniów tych szkół i placówek.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje;

Na podstawie art. 3 § 2 pkt. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm./ sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. W rozpoznawanej sprawie, skarga na uchwałę Rady Miasta Krosna z dnia 28 sierpnia 2009 r. Nr XLV/883/09 wniesiona została w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym /Dz. U., z 2001r Nr 142, poz. 1591 zez zm./, który to przepis stanowi, że każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętym przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W ocenie Sądu, zaskarżona uchwała podjęta została w sprawie z zakresu administracji publicznej, skarżący wyczerпали tryb wezwania do usunięcia naruszenia, skarga wniesiona została w terminie, a tym samym spełnione zostały wymogi formalne do jej wniesienia. W rozpoznawanej sprawie, wniesione skargi dotyczą przede wszystkim treści § 6 ust. 1 i ust. 3 powołanej wyżej uchwały. Przepisy te stanowią że w terminie do dnia 31 stycznia danego roku organ prowadzący przedkłada wykaz wszystkich uczniów według stanu na dzień 15 stycznia danego roku wg. wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszej uchwały, w formie podpisanego dokumentu oraz na elektronicznym nośniku informacji. Wykaz powinien zawierać następujące dane o uczniach: imię, nazwisko, nr PESEL, adres zameldowania, adres zamieszkania oraz datę przyjęcia do podmiotu /§ 6 ust. 1/. Z kolei ustęp 3 tego przepisu stanowi, że do każdego 20 dnia miesiąca organ prowadzący składa do prezydenta Miasta Krosna informację o faktycznej liczbie uczniów, sporządzoną na podstawie dokumentacji organizacyjnej dokumentacji przebiegu nauczania, według stanu na 15 dzień danego miesiąca według wzoru stanowiącego załącznik nr 3 do niniejszej uchwały, w formie podpisanego dokumentu oraz na elektronicznym nośniku informacji. Sprawozdanie powinno zawierać następujące dane o uczniach: imię, nazwisko, nr PESEL, adres zameldowania, adres zamieszkania oraz datę przyjęcia do podmiotu lub odejścia.

Podstawy prawnej do takiego uregulowania należy szukać w treści art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991r o systemie oświaty /Dz. U. z 2004r Nr 256, poz. 2572 ze zm./ wskazanym również jako podstawa prawna podjętej uchwały, który w ust. 4 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.

Dokonując interpretacji tego przepisu, przed wszystkim wskazać należy, że zgodnie z art. 90 ustawy o systemie oświaty niepubliczne jednostki systemu oświaty otrzymują dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a jedynym warunkiem, jaki musi być spełniony przez prowadzącą placówkę, jest podanie organowi właściwemu do udzielenia dotacji stosownych informacji. Mając na uwadze treść przywołanego wyżej przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w świetle orzecznictwa, konstrukcja omawianej regulacji prowadzi do wniosku, że organ stanowiący może wprawdzie uregulować inne kwestie, nie mniej przedmiotem regulacji może być wyłącznie tryb udzielania i rozliczania dotacji. Zaś przez tryb udzielania dotacji należy rozumieć przede wszystkim wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację co oznacza, że tryb udzielania dotacji ma znaczenie bardziej techniczne /M. Pilich Ustawa o systemie oświaty Komentarz, Dom Wyd. ABC 2008 wyd. II/. W tym stanie sprawy żądanie częstszych informacji z danymi identyfikującymi uczniów nie wykracza poza ramy ustawowe przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty , a więc poza ramy „ustalania trybu udzielania „ dotacji. Natomiast, w ocenie Sądu, nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach, uregulowania zawarte w § 7 ust. 1,2 i 3 skarżonej uchwały którymi przewidziana jest możliwość wstrzymania dotacji w przypadku braku informacji miesięcznej o faktycznej liczbie uczniów łącznie z ich danymi osobowymi, a także stwierdzenia niezgodności w/w informacji z pozostałą dokumentacją szkoły. Nie można bowiem przyjąć, że określenie zawarte w § 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 skarżonej uchwały, określające podstawy do wstrzymania dotacji jest równoznaczne z kompetencją do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji, trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, terminu i sposobu rozliczania dotacji. Podstawą bowiem do wprowadzenia uchwałą zapisów ograniczających prawo do dotacji może być wyłącznie przepis ustawowy bądź też akt wydany na podstawie i w granicach ustawowych.

Sformułowanie „tryb rozliczania dotacji,„ oraz termin „sposób rozliczania dotacji" może odnosić się do czynności z zakresu księgowości i rachunkowości, a więc czynności o charakterze materialno- technicznym. Tryb

rozliczania oznacza zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji, a także zwrotu niewykorzystanej dotacji jednostce samorządu, która ją udzieliła. Oznacza to, że ciężar tego zagadnienia - udzielania i rozliczania dotacji położony jest na obieg informacji i podstawowym kryterium udzielania dotacji, jakim jest liczba wychowanków danej jednostki /wyrok WSA w Poznaniu z 15.02.2008 r. sygn. akt I SA/Po 151/07, wyrok WSA w Krakowie z dnia 10.11. 2009r I SA/Kr 1354/08, wyrok WSA w Kielcach z dnia 145.12.2009 r. sygn. akt II SA/Ke 665/09 /. Charakteru wyżej powołanej oceny nie zmieniają regulacje wprowadzone z dniem 22 kwietnia 2009 r. ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw /Dz. U. Nr 56, poz. 458/. Jak wynika z uzasadnienia projektu znowelizowanej ustawy o systemie oświaty celem zmian było wprowadzenie mechanizmów umożliwiających weryfikację wydatkowania dotacji przyznanych przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego szkołom i placówkom niepublicznym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne. Kwestia instytucji zwrotu dotacji unormowana była w okresie podjęcia zaskarżonej uchwały przepisami ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych /Dz. U. Nr 249. poz. 2104 ze zm./, między innymi art. 145 regulującym zasady zwrotu wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji /ust. 1.pkt. 1/, jak również dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości /ust.1, pkt.2/, a także ustawa określała organy właściwe w sprawie zwrotu dotacji /art. 190/. Przywołane wyżej przepisy , zarówno ustawy o systemie oświaty, jak i o finansach publicznych nie przewidują instytucji „wstrzymania dotacji” zastosowanej w skarżonej uchwale, a co w konsekwencji oznacza, że kwestia „wstrzymania dotacji” nie może być regulowana przepisami prawa miejscowego.

W tym stanie rzeczy, Sąd działając na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm./ stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 7 ust. 1 w zakresie wyrażenia „z zastrzeżeniem ustępu 2 i 3” , § 7 ust. 2 i ust. 3 i wstrzymał wykonanie zaskarżonej uchwały w tej części, w pozostałej zaś części skargę oddalając.

O kosztach postępowania Sąd orzekł w oparciu o treść art. 200 powołanej wyżej ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.