



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 30 stycznia 2018 r.

Poz. 453

### WYROK NR SYGN. AKT II GSK 177/16 NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 23 października 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA  
Sędzia NSA  
sędzia del. WSA

Cezary Pryca  
Krystyna Anna Stec  
Urszula Wilk (spr.)

Protokolant

Anna Wojtowicz-Hess

po rozpoznaniu w dniu 11 października 2017 r.  
na rozprawie w Izbie Gospodarczej  
skargi kasacyjnej Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Sp. z o.o. w Łodzi  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu  
z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt III SA/Wr 480/15  
w sprawie ze skargi Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Sp. z o.o. w Łodzi  
na uchwałę Rady Powiatu Kłodzkiego  
z dnia 29 października 2014 r. nr VIII/80/2014  
w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji

**1. prostuje z urzędu treść komparycji wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 6 października 2015 r. sygn. akt III SA/Wr 480/15 w ten sposób, że w miejsce słów „na uchwałę Powiatu Kłodzkiego” wpisuje słowa „na uchwałę Rady Powiatu Kłodzkiego”;**

**2. uchyla zaskarżony wyrok w części oddalającej skargę w odniesieniu do § 4 ust. 3 oraz § 9 ust. 6 zaskarżonej uchwały Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 października 2014 r. nr VIII/80/2014 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu kłodzkiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania;**

**3. stwierdza nieważność § 4 ust. 3 oraz § 9 ust. 6 zaskarżonej uchwały Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 października 2014 r. nr VIII/80/2014 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu kłodzkiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania;**

**4. oddala skargę kasacyjną w pozostałej części;****5. zasądza od Powiatu Kłodzkiego na rzecz Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Sp. z o.o. w Łodzi 485 (czterysta osiemdziesiąt pięć) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.****Uzasadnienie**

Wyrokiem z 6 października 2015 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił skargę Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Spółki z o.o. w Łodzi na uchwałę Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 października 2014 r. nr VIII/80/2014 w przedmiocie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu kłodzkiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

Wyrok ten wydano w następującym stanie sprawy:

Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Sp. z o.o. (dalej także: spółka, skarżąca) wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na uchwałę Rady Powiatu Kłodzkiego nr VIII/80/2014 z dnia 29 października 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu kłodzkiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Doln. poz. 4583), wydaną na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 12 pkt 11 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm., dalej także: u.s.p.) i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm., dalej także: u.s.o.).

Skarżąca spółka wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości, a w szczególności § 4 ust. 3, § 8 ust. 2 i § 9 ust. 6, zarzucając uchwale:

- naruszenie art. 90 ust. 3 i 3d, 3e, 3f i ust. 4 ustawy o systemie oświaty w zw. z § 4 ust. 3, § 8 ust. 2 i § 9 ust. 6 uchwały nr VIII/80/2014 Rady Powiatu Kłodzkiego z dnia 29 października 2014 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu kłodzkiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania przez wydanie uchwały;

- art. 2 Konstytucji RP polegające na wydaniu uchwały przewidującej możliwość korekty dotacji udzielonej uprzednio beneficjentowi i przez niego wydatkowanej, co narusza zasadę *lex retro non agit*.

W uzasadnieniu skargi podniesiono, że zgodnie art. 90 ust. 3 u.s.o. wysokość należnej szkole dotacji powiązana jest z wysokością ustalonych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. W celu ustalenia wydatków organ prowadzący do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji ma obowiązek podać organowi zobowiązanemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów. Wysokość stawki dotacji przeznaczonej na dany rok kalendarzowy określana na podstawie art. 90 ust. 3 ustalona jest na bieżący rok budżetowy i powinna ulegać zmianie wraz z wydaniem kolejnej uchwały budżetowej. Paragraf 4 ust. 3 uchwały przewiduje natomiast korektę udzielonych dotacji po uzyskaniu przez powiat informacji niezbędnych do ustalenia wysokości dotacji odpowiadającej wysokości planowanych wydatków w przeliczeniu na jednego ucznia ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju.

Skarżąca wywodziła, że dokonywanie korekty dotacji udzielonej uprzednio beneficjentowi i przez niego wydatkowanej jest oczywistym naruszeniem zasady *lex retro non agit*. Wynika z tego zdaniem skarżącej, że gdy dotacja zostanie przyznana i wypłacona beneficjentowi po spełnieniu wymagań przewidzianych przepisami prawa, niedopuszczalna jest sytuacja pozbawienia jej następnie beneficjenta. Stanowisko organu obligujące skarżącą do zwrotu skorygowanej stawki, w przypadku ustalenia jej niższej wartości niż w roku poprzednim, jest więc bezzasadne.

Zdaniem skarżącej wynikające z art. 90 ust. 4 u.s.o. uprawnienie organu stanowiącego samorządu terytorialnego do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji nie jest równoznaczne z merytorycznym rozliczeniem i kontrolą wykorzystania dotacji. Zdaniem skarżącej dopuszczalną formą kontroli wydatkowania przyznawanych dotacji może być rozliczenie tylko faktycznej liczby uczniów, na których są przyznawane dotacje. Rozliczenie pozostaje bowiem w związku z liczbą uczniów, gdyż dotacja przyznawana szkołom wskazanym w kwestionowanej uchwale ma charakter podmiotowy. Z uwagi na to nie powinna podlegać obowiązkowi rozliczenia kierunków jej wykorzystania.

Skarżąca wskazywała też, że zawarte w § 8 ust. 2 uchwały postanowienie nakładające na osobę prowadzącą szkołę pozaustawowe obowiązki w postaci adnotacji i opisów na dokumentach finansowych oraz zawarta w § 9 ust. 6 możliwość żądania w ramach kontroli przez organ dotujący żądania kopii poświadczonych za zgodność z oryginałem oraz żądania udzielania odpowiedzi i pisemnych wyjaśnień w odniesieniu do dokumentacji okazywanej przez jednostkę wykracza poza zakres delegacji ustawowej wskazanej w ustawie o systemie oświaty.

W odpowiedzi na skargę powiat nie podzielił zarzutów skarżącej i wniósł o oddalenie skargi.

Opisanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu oddalił skargę.

Odwołując się do dyspozycji art. 79 ust. 1 i 4 u.s.p. Sąd I instancji stwierdził, że podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały organu powiatu może być tylko istotne naruszenie prawa.

Odwołując się do dyspozycji art. 90 ust. 3 i ust. 4 u.s.o. Sąd I instancji stwierdził, że wbrew zarzutom skargi przepis § 4 ust. 3 uchwały nie kwestionuje wysokości dotacji. Uzależnia tylko jej realizację od uzyskania niezbędnych danych z Ministerstwa Finansów i przewiduje możliwość dokonania stosownej korekty po uzyskaniu tych danych, co wynika z § 4 ust. 2 i 3 uchwały.

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

Zdaniem Sądu I instancji sposób regulacji działania organu dotującego przyjęty w § 4 uchwały nie może zatem być uznany za naruszający przepisy ustawy, a w szczególności art. 90 ust. 3 u.s.o.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wskazał, że pozostałe kwestionowane w skardze postanowienia uchwały dotyczą trybu kontroli wydatkowania środków pochodzących z dotacji. Sąd I instancji stwierdził, że ta część regulacji uchwały nie jest sprzeczna z art. 90 ust. 4 ustawy. Przepis ten stanowi podstawę do regulacji w akcie prawa miejscowego uprawnień do ustalania trybu i rozliczania dotacji, trybu i zakresu prawidłowości jej wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o dotację i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Zdaniem Sądu brak jest podstaw do ograniczania kontroli jedynie do faktycznej liczby uczniów w terminach określonych przez radę. Sąd I instancji wskazywał, że dotacja jest bezspornie przyznawana w oparciu o kryterium podmiotowe, związane liczbą uczniów danej szkoły, jako podstawą do określenia wysokości dotacji. Jest to objęte kontrolą. Nie można jednak całkowitego zakresu kontroli utożsamiać wyłącznie z liczbą uczniów. Wydatkowanie dotacji jest ograniczone przez wskazanie celów, jakim ma ona służyć. Nie można więc przyjąć, że na etapie wydatkowania dotacja zachowuje wyłącznie podmiotowy charakter.

Odwołując się do art. 90 ust. 3d u.s.o. oraz art. 90 ust. 3e u.s.o. Sąd I instancji wskazał, że ustawa upoważnia organy dotujące szkoły do ustalenia zakresu i trybu kontroli. Gdyby przyjąć, tak jak twierdzi skarżąca, że dotacja ma wyłącznie podmiotowy charakter, a zakres kontroli powinien się ograniczać się do liczby uczniów uczęszczających do szkoły, to bez sensu byłoby upoważnianie organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do ustalania trybu i zakresu kontroli wydatkowania dotacji, a także określanie w art. 90 ust. 3d u.s.o., na co może być przeznaczona dotacja.

Powołując się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sąd I instancji wskazywał, iż nie może dojść do sytuacji, ... aby beneficjent miał otrzymywać dotację bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z jej celami. Pozostaje natomiast do jej oceny, czy obowiązki nałożone uchwałą, ukierunkowane na rozliczenie i skontrolowanie prawidłowości wykorzystania dotacji są ustalone w zakresie niezbędnym dla realizacji celów ustawowych delegacji, nie stwarzając nieuzasadnionych obciążeń dla beneficjentów tych środków publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu uznał, iż obowiązki dotowanego w zakresie rozliczania się z otrzymanej dotacji nie wykraczają poza niezbędną potrzebę takiego ewidencjonowania wydatków, by stanowiła ona nieuzasadnione niczym obciążenie dotowanego.

Sąd I instancji wskazywał, że przepisy art. 90 ust. 3e, 3f i 3g u.s.o. wprowadzają kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych szkołom. Nie można jednak zawartych w nich unormowań traktować tak, że są to przepisy, które ściśle określają możliwości podmiotu kontrolującego i nawet ograniczają te możliwości. Zdaniem Sądu I instancji normy regulujące zakres kontroli, określone w art. 90 ust. 3f nie zamykają możliwości organizowania tej kontroli i określania związanej z nią dokumentacji w sposób pozwalający na najlepsze zbadanie prawidłowości wydatkowania przyznanych środków publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podkreślił, że gdyby prawo kontroli wykorzystania środków publicznych miało być realizowane wyłącznie przez prawo wglądu w dokumentację i prawo wstępu do szkół, w ustawie nie byłoby delegacji do stanowienia prawa miejscowego w tym przedmiocie. W ocenie Sądu I instancji art. 90 ust. 3f u.s.o. należy więc interpretować w ten sposób, że z mocy przepisów ustawy, w ramach uprawnienia do kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji, kontrolujący mają prawo wstępu na teren placówki oświatowej oraz prawo do przeglądania dokumentacji szkoły. Są to więc ustawowo zagwarantowane uprawnienia kontrolujących, którym odpowiada obowiązek znoszenia takich działań przez podmioty podlegające kontroli. Zgodnie z upoważnieniem ustawowym dopuszczalne jest jednak określanie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji celu w postaci kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych. Może on być osiągnięty w formie obowiązku składania rozliczenia z wykorzystania środków pieniężnych, obowiązku odpowiedniego opisywania faktur czy obowiązku sporządzania, w zakresie niezbędnym do kontroli, odpisów lub wyciągów z dokumentów lub udzielania pisemnych odpowiedzi bądź wyjaśnień. Takie przepisy zawarte w zaskarżonej uchwale nie wykraczają poza delegację z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty.

Sąd I instancji wskazywał, że prawo kontroli wykorzystania udzielonej dotacji jest ściśle związane z zasadą jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi zawartą w ustawie o finansach publicznych. Wobec środków publicznych obowiązują bowiem szczególne zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty niewchodzące 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 w art. 90 ust. 4 u.s.o. Według Sądu mieści się to w trybie i zakresie kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji, gdyż sformułowanie "w szczególności" sprawia, że mamy do czynienia z kategorią otwartą, która nie ogranicza kontrolującego w tym, co powinno zostać zbadane.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odwołując się do orzecznictwa wskazywał też, że wykładnia art. 90 ust. 4 u.s.o. prowadzi do wniosku, że organy jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w ust. 1a - 3b uprawnione są m.in. do określenia zakresu danych, które winny być zawarte we wniosku o rozliczenie wykorzystania dotacji. Określenie rodzaju dokumentów mających służyć ustaleniu tego, czy beneficjenci dotacji wykorzystali otrzymane środki w sposób prawidłowy, zgodnie z celami określonymi w art. 90 ust. 3d ustawy, ustawodawca pozostawił do regulacji organom jednostek samorządu terytorialnego. Postanowienia uchwały rozwijają te regulacje, a art. 90 ust. 4 uprawnia do szczegółowego określania procedury kontroli oraz zakresu elementów poddanych kontroli, przy zastosowaniu kryterium prawidłowości wykorzystania środków, a więc zgodności z celami udzielonych dotacji. Istotne jest, że regulacja sposobu przeprowadzania kontroli ogranicza działania kontrolujących tylko do czynności przewidzianych uchwałą, a kontrolowanemu daje możliwość podporządkowania się wyłącznie tym czynnościom.

Skargę kasacyjną od tego wyroku wniosła spółka zaskarżając go w całości i żądając jego uchylenia i przekazania sprawy do Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania oraz zasądzenia na jej rzecz kosztów postępowania sądowego wedle norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej p.p.s.a.) w związku z art. 90 ust. 3, 3d, 3e i 3f oraz 4 ustawy o systemie oświaty i z art. 2 Konstytucji RP, poprzez brak stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały z dnia 29 października 2014 r. nr VIII/80/2014 Rady Powiatu Kłodzkiego w zakresie § 4 ust. 3, § 8 ust. 2 i § 9 ust. 6 uchwały, w sytuacji gdy prawidłowa interpretacja

art. 90 ust. 3, 3d, 3e i 3f oraz 4 u.s.o. oraz art. 2 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny winien stwierdzić jej nieważność.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej przedstawiono argumentację na poparcie przedstawionego zarzutu.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozważenie nieważność postępowania, której przesłanki zostały kompleksowo wymienione w § 2 powołanego artykułu. Z uwagi na fakt, że w niniejszej sprawie nie występuje jednak żadna z wad, która mogłaby stanowić o nieważności postępowania sądowego prowadzonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, kontrola instancyjna zaskarżonego wyroku sprowadza się do oceny, czy narusza on przepisy wskazane w zarzutach skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną, w granicach której operuje Naczelny Sąd Administracyjny, zgodnie z art. 174 p.p.s.a., można oprzeć na podstawie naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie oraz na podstawie naruszenia przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega więc zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całości, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

Na wstępie należy przypomnieć, że w myśl art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego może nastąpić przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Sformułowanie w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia prawa materialnego wymaga jednak nie tylko powołania przepisów, naruszenie których strona zarzuca ale i wskazania czy naruszenie to przejawia się w błędnej wykładni (na czym polegającej) czy też w niewłaściwym ich zastosowaniu. W tym stanie rzeczy postawienie w skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia przepisów bez dokonania jednoznacznego wyboru sposobu naruszenia - uznać należy za wadę konstrukcyjną zarzutu. Konsekwencją zasady związania Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 i 2 p.p.s.a.) jest bowiem konieczność prawidłowego określenia podstaw kasacyjnych.

Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał jednak, że tego typu nieścisłość w konstruowaniu podstawy kasacyjnej - w zestawieniu z jej uzasadnieniem - nie wyklucza możliwości odniesienia się do postawionego zarzutu bowiem strona skarżąca wskazuje jednak na „prawidłową interpretację” wskazanych przepisów.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w świetle podstawy prawnej zaskarżonej uchwały oraz w świetle zarzutu skargi kasacyjnej i jej uzasadnienia niewątpliwie istota sporu dotyczy tego czy Rada Powiatu Kłodzkiego nie przekroczyła upoważnienia określonego w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty - uchwalając zaskarżoną uchwałę w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek niepublicznych prowadzonych na terenie powiatu kłodzkiego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Zgodnie z art. 90 ust. 4 u.s.o. (w brzmieniu mającym zastosowanie w sprawie) 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.

Z treści przytoczonej regulacji wynika zatem, że w określonej przepisem sferze, dookreślonej przykładowo, ustawodawca przeniósł - na rzecz organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego - uprawnienia do ustalenia, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, ogólnych zasad z tym zakresem związanych. W orzecznictwie trafnie podnosi się, że ustawodawca przekazując prawodawcy - organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego - regulację określonej materii, pozostawił mu pewien margines swobody, aby ten mógł osiągnąć zamierzony cel. Przeniesienie przez ustawodawcę omawianych kompetencji na jednostkę samorządu terytorialnego zasadnie uznaje się za nieprzypadkowe. Ma to służyć sprecyzowaniu i indywidualizacji trybu przyznawania i rozliczania dotacji w odniesieniu

do potrzeb konkretnej społeczności, uwzględniając specyfikę lokalną, ale oczywiście - co istotne - w granicach upoważnienia, w granicach określonych przepisami prawa. Nie ulega bowiem kwestii, że akt prawa miejscowego musi być niesprzeczny z Konstytucją oraz innymi aktami ustawodawczymi, w tym z ustawą, w której delegacja jest zawarta, na podstawie której akt prawa miejscowego został wydany jak i z innymi ustawami, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą tej samej materii (por. wyrok NSA z dnia 10 lipca 2015 r. sygn. akt II GSK 1374/14 i powołane piśmiennictwo oraz orzecznictwo w tym wyrok NSA z dnia 24 września 2014 r. sygn. akt II GSK 1147/13, wyrok NSA z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt II GSK 66/13, publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl) ).

Kontrola legalności § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały wymaga zestawienia zawartej w nim regulacji z pozostałymi unormowaniami § 4 zaskarżonej uchwały oraz porównania z ustawowymi uregulowaniami tych kwestii.

§ 4 ust. 1 zaskarżonej uchwały stanowi, że po otrzymaniu wniosku, o którym mowa w § 2 ust. 5 i § 3 ust. 1 pkt 1, w projekcie budżetu Powiatu Kłodzkiego, planuje się wysokość dotacji należnej szkole lub placówce na dany rok budżetowy.

§ 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały stanowi zaś, że szkołom, o których mowa w § 2 ust. 2, do czasu uzyskania przez powiat informacji niezbędnych do ustalenia wysokości dotacji odpowiadającej wysokości planowanych wydatków w przeliczeniu na jednego ucznia ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju, dotacja będzie udzielana w oparciu o podstawę przyjętą do wyliczenia dotacji w poprzednim roku budżetowym. Korekta udzielonych dotacji dokonana zostanie najpóźniej do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zebrano niezbędne informacje. Ostateczne ustalenie wysokości należnej dotacji dokonywane będzie w oparciu o kryterium wysokości wydatków bieżących ponoszonych w danym roku w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. Korekta udzielonych dotacji zostanie dokonana do dnia 15 grudnia roku którego rozliczenie dotyczy.

Z treści przytoczonej regulacji § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały wynika, że dotyczy ona kwestii terminu i sposobu rozliczenia dotacji - przez zestawienie dotacji udzielonej i wypłaconej z faktycznie należną, przy czym dotacją faktycznie należną jest dotacja wyliczona w oparciu o kryterium wysokości wydatków bieżących ponoszonych w danym roku w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia.

Materia wysokości dotacji dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a została uregulowana w art. 90 ust. 3 u.s.o. Zgodnie z tym przepisem - dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, z zastrzeżeniem ust. 3h oraz 3i. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju.

W przedstawionym stanie prawnym, zdaniem składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego, podzielić należy stanowisko wnoszącej skargę kasacyjną, że regulacja § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 90 ust. 3 u.s.o.

Naczelnny Sąd Administracyjny dokonując wykładni art. 90 ust. 2b u.s.o. wskazał, że „kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b u.s.o., to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie gminy jako ponoszona na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Analiza art. 90 ust. 2b u.s.o. wskazuje, że ustawodawca - określając podstawę przyznawania dotacji dla szkół niepublicznych - odwołał się do pojęcia wydatków gminy, wskazując jednocześnie, że mają to być wydatki bieżące, które zostały ustalone w budżecie gminy jako wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. /.../ Decydującym kryterium obliczenia dotacji dla szkół niepublicznych, w myśl art. 90 ust. 2b u.s.o. są wydatki bieżące, które zostały ustalone w budżecie gminy jako wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia” (por. uzasadnienie wyroku z dnia

6 czerwca 2017 r. sygn. akt II GSK 2738/15 publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Zdaniem składu orzekającego pogląd ten pozostaje aktualny również na tle art. 90 ust.3 u.s.o.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w literalnym brzmieniu art. 90 ust. 3 u.s.o. Z treści tego przepisu wynika wprawdzie, że wysokość uregulowanej nim dotacji jest zależna od wysokości wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia - jednakże ustawodawca jednocześnie wprost i w sposób dostatecznie jednoznaczny zastrzegł, że chodzi o wydatki ustalone w budżecie danej gminy lub powiatu.

Podkreślenie wymaga tymczasem, że tekstów prawnych nie wolno interpretować w taki sposób, aby ich pewne fragmenty okazały się zbędne (zakaz wykładni per non est). Stanowisko prezentowane przez jednostkę samorządu terytorialnego - koncentrując się jedynie na zapisie ustawowym dotyczącym wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych na jednego ucznia - całkowicie pomija (ignoruje) ten fragment art. 90 ust. 3 powołanej ustawy, który stanowi o powyższych wydatkach - ale w wysokości odnoszącej się do tych wydatków ustalonych w budżecie danego powiatu.

Wobec powyższego, choć - co do zasady - przepis art. 90 ust. 4 u.s.o. daje jednostce samorządu terytorialnego uprawnienie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji a także terminu i sposobu tego rozliczenia - to jednak przepis ten nie wyłącza w żaden sposób zasad ustalania stawki dotacji uregulowanej ustawą o systemie oświaty - w tym art. 90 ust. 3 tej ustawy - i nie uprawnia do wprowadzenia regulacji niezgodnych z ustawą (podobnie: wyrok NSA z dnia 25 maja 2016 r. sygn. akt II GSK 2678/14).

Trzeba jednoznacznie podkreślić, że możliwość kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji - przewidziana wprost w art. 90 ust. 3e u.s.o. - musi skutkować możliwością jej rozliczenia, stąd uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego (art. 90 ust. 4 u.s.o.) do ustalenia trybu rozliczania dotacji oraz ustalania terminów i sposobu tego rozliczania.

Istotne jest jednak, że przyznane niepublicznym placówkom oświatowym dotacje (art. 90 ust. 1 i 2 u.s.o.) są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia (art. 90 ust. 3c u.s.o.).

Niewątpliwie właściwa jednostka samorządu terytorialnego, z której budżetu wypłacane są dotacje, ma prawo - a nawet obowiązek, kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji przez uprawnione podmioty. Ustanowiony przez jednostkę samorządową system kontroli musi skutecznie realizować cel ustawy.

Trafne jest stanowisko, że skoro dotacja ma charakter roczny a jej wypłata następuje - zgodnie z art. 90 ust. 3c u.s.o. - w 12 miesięcznych częściach, to znaczy, że przyjęcie takiego modelu wypłaty ma na celu umożliwienie organowi samorządowemu weryfikacji przyznawanych dotacji - na bieżąco.

Ponieważ zasadą jest, że podstawą obliczania dotacji jest w rzeczywistości i aktualna, nie zaś deklarowana liczba uczniów, a ustawa określa cele na jakie przeznaczone mogą być dotacje (art. 90 ust. 3d u.s.o.), to zasadne jest ustanawianie mechanizmów pozwalających - w razie różnicy między zadeklarowanym a rzeczywistym stanem osobowym oraz w razie stwierdzenia nieuzasadnionych wydatków - na takie rozliczanie dotacji by kolejna rata będzie odpowiednio powiększona lub pomniejszona (podobnie: wyrok NSA z dnia 24 września 2014 r. sygn. akt II GSK 1147/13publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Jednakże uznać należy, że wprowadzenie do trybu udzielania i rozliczania dotacji ustalanych na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o. podstaw dotyczących ustalenia wysokości dotacji nieznanymi u.s.o. jak w przytoczonym wyżej § 4 ust. 3 – udzielanie dotacji w oparciu o podstawę przyjętą do wyliczenia dotacji w poprzednim roku budżetowym – nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego i tym samym w sposób istotny narusza prawo, czego nie dostrzegł Sąd I instancji.

Z kolei § 9 ust. 6 zaskarżonej uchwały stanowi, że w ramach dokumentacji okazywanej przez szkołę lub placówkę, kontrolujący mają prawo żądać okazania stosownych dokumentów w oryginale oraz żądać wydania kopii tych dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem, mogą również żądać udzielania odpowiedzi i wyjaśnień pisemnych. Dotyczy to także okazania (wydania kopii) źródłowych dokumentów obejmujących listę uczniów posiadanych w zasobach szkoły lub placówki.

Jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 90 ust. 3e u.s.o. organy samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania przyznanych dotacji. Zgodnie z art. 90 ust. 3f u.s.o. osoby upoważnione

do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania.

Przepis ten nie przewiduje zatem po stronie kontrolującego uprawnienia do żądania wydania kopii dokumentów poświadczonych za zgodność. Zapis ten nakłada na kontrolowany podmiot dodatkowe, nieprzewidziane w ustawie obowiązki. Zatem przyznane w § 9 ust. 6 zaskarżonej uchwały uprawnienie do żądania wydania poświadczonych za zgodność kopii kontrolowanych dokumentów wykracza w sposób istotny poza delegację ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o. upoważniającą organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia trybu rozliczania i prawidłowości wykorzystywania dotacji.

Tożsamy stanowisko prezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 czerwca 2015 r. sygn. akt II GSK 953/14 (publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) i skład orzekający w pełni je podziela.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Treść tego przepisu wskazuje, że podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest tylko wyraźne upoważnienie zawarte w ustawie, czyli tzw. delegacja.

Z tych wszystkich względów zawarty w skardze kasacyjnej wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku w części oddalającej skargę w odniesieniu do § 4 ust. 3 oraz § 9 ust. 6 zaskarżonej uchwały zasługiwał na uwzględnienie.

W świetle dotychczasowych rozważań i poczynionych wyżej wywodów co do zgodności z prawem zaskarżonej uchwały w powyższym zakresie uzasadnione jest przyjęcie, że istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, zatem w myśl art. 188 p.p.s.a. w zw. z art. 147 § 1p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny uchylając zaskarżone orzeczenie we wskazanej części uznał za celowe rozpoznanie skargi i stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w tej części. Poczynione wyżej rozważania uzasadniają orzeczenie jak w pkt 2 i 3 sentencji wyroku.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał natomiast za niezasadne zarzuty skierowane przeciwko treści § 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały. Przepis ten przewiduje po stronie szkoły lub placówki zobowiązanie do odpowiedniego opisywania w sposób trwały dowodów księgowych potwierdzających poniesione (zapłacone) wydatki.

Abstrahując bowiem od sporów doktrynalnych dotyczących charakteru dotacji udzielanych szkołom niepublicznym (podmiotowy czy mieszany podmiotowo-celowy) w badanym okresie, niesporne jest, że są to dotacje na każdego ucznia, a zgodnie z art. 90 ust. 3d u.s.o. są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Przepis ten w punktach 1) i 2) wskazuje katalog wydatków na które mogą być wykorzystane dotacje. Z kolei art. 90 ust. 3e u.s.o. upoważnia organy samorządu terytorialnego do kontrolowania prawidłowości wykorzystania przyznanych dotacji.

Tym samym określone w § 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały zobowiązanie do odpowiedniego opisywania dowodów księgowych potwierdzających prawidłowość wykorzystania dotacji, jak słusznie wskazał Sąd I instancji, umożliwia skuteczną kontrolę organu nad prawidłowością wydatkowanych kwot dotacji. Rozliczając się bowiem z otrzymanych środków beneficjent musi wykazać również prawidłowość ich wydatkowania, a zatem nałożony obowiązek służy prawidłowemu rozliczeniu się w tym zakresie z dotacji, a jednocześnie umożliwia właściwą kontrolę. Wprowadzony obowiązek mieści się zatem w granicach delegacji ustawowej bowiem tryb rozliczenia i prawidłowości wykorzystania dotacji jest elementem uchwały wynikającym z delegacji ustawowej zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o. W niniejszej sprawie kwestionowany przepis nie nakłada dodatkowych obowiązków, które musi spełnić podmiot, aby otrzymać dotację, lecz jedynie wskazuje sposób, w jaki ma uzyskać dotację rozliczyć.

Podobne stanowisko prezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt II GSK 261/14 (publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)) i skład orzekający je podziela.

Słusznie zatem uznał Sąd I instancji, że zapis ten mieści się w granicach upoważnienia ustawowego. Naczelny Sąd Administracyjny podziela też prezentowane w orzecznictwie i cytowane przez Sąd I instancji stanowisko, iż „nie może dojść do sytuacji, ... aby beneficjent miał otrzymywać dotację bez żadnych



obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z jej celami”.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał za niezasadne zarzuty skierowane przeciwko treści § 8 ust. 2 zaskarżonej uchwały i na podstawie art. 184 p.p.s.a. oddalił skargę kasacyjną w tej części (punkt 4 sentencji wyroku).

Na koniec wskazać jeszcze należy, że dostrzegając w komparycji zaskarżonego wyroku niedokładność polegającą na niewskazaniu organu stanowiącego Powiatu Kłodzkiego, którego uchwała była przedmiotem zaskarżenia, Naczelny Sąd Administracyjny sprostował w tym zakresie zaskarżony wyrok na podstawie art. 156 § 1 i 3 p.p.s.a. (punkt 1 sentencji wyroku).

O kosztach postępowania sądowego (punkt 5 sentencji wyroku) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł zasądzając na rzecz strony skarżącej ½ kosztów postępowania sądowego, mając na względzie fakt, że skarga i skarga kasacyjna zostały uwzględnione w części. W odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1) w związku z art. 205 § 2 p.p.s.a. i w zw. z art. 206 w zw. z art. 207 § 1 p.p.s.a. oraz w zw. z § 18 ust. 1 pkt 2) lit. a) w zw. z § 18 ust. 1 pkt 1) lit. c) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej (j.t. Dz.U.2013.461 ze zm.) w zw. z § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (j.t. Dz.U.2015.1800 ze zm.). Zaś odnośnie kosztów postępowania przed Sądem I instancji, na podstawie art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a. i w zw. z art. 206 p.p.s.a. oraz § 18 ust. 1 pkt 1) lit. c) wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w zw. z § 21 wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie.