



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 sierpnia 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Małgorzata Górecka
	Sędzia	WSA Walentyna Długaszewska
Asesor sądowy		WSA Robert Talaga (spr.)

po rozpoznaniu w trybie unieszczonego w dniu 25 sierpnia 2022 r.

sprawy ze skargi

na uchwałę

z dnia 2 lutego 2021 r.

w przedmiocie

Rady Miasta Poznania

nr XLI/721/VIII/2021

ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych oraz przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania udzielonej dotacji

stwierdza nieważność § 3 ust. 13 uchwały

Wyrok z dnia 25 sierpnia 2022 r.
Postanowienie
sygn. akt III SA/Po 125/22 jest prawomocny(a)
od dnia 18.10.2022

podpis sędziego



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Anna Skrzypczak

st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 31 grudnia 2021 r. wniosła do
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu skargę na uchwałę Rady Miasta Poznania Nr XLI/721/VII/2021 z dnia 02 lutego 2021 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji. W istocie skarżący zarzucił przepisowi § 3 ust. 13 uchwały zaskarżonej uchwały naruszenie przepisu art. 38 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 3 i art. 26 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U.2020.2029 t.j. ze zm.) - zwanej dalej: u.f.z.o. oraz art. 94 w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997.78.483 ze zm.), poprzez nałożenie na podmiot dotowany - osobę prowadzącą szkołę, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.f.z.o. - dodatkowego, pozaustawowego obowiązku składania harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze - w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć w semestrze, co wykracza poza ramy regulacji określone w art. 26 ust. 2 i 3 oraz art. 36 ust. 3 u.f.z.o. i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. ustanowionej dla jednostki samorządu terytorialnego do określenia w drodze uchwały trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, jak również naruszenie przywołanych powyżej przepisów Konstytucji R.P., poprzez przekroczenie przez organ stanowiący gminy swoich upoważnień ustawowych i wprowadzenie do aktu prawa miejscowego regulacji sprzecznej z przepisami ustawy. W konsekwencji skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 3 ust. 13 uchwały Rady Miasta Poznania Nr XLI/721/VIII/2021 z dnia 02 lutego 2021 r.

W uzasadnieniu Prokurator wyjaśnił, że zaskarżona uchwała należy do aktów prawa miejscowego, które Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji konieczne jest odnoszenie do nich zasad charakteryzujących proces tworzenia jak i obowiązywania systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim z uwzględnieniem prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych. Akty prawa miejscowego mają pozycję zależną i są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i dlatego też nie mogą regulować materii ustawowych, ani wykraczać poza ramy ustawy. Nie mogą być sprzeczne także z innymi aktami normatywnymi rangi ustawowej. Tymczasem w § 3 ust. 13

zaskarżonej uchwały nałożono na osobę prowadzącą szkołę, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.f.z.o., poza wynikającym z tego przepisu obowiązkiem przekazywania miesięcznej informacji o liczbie uczniów uczestniczących w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w miesiącu poprzednim, również obowiązek składania harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze - w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć w semestrze. Obowiązek składania przez dotowanego harmonogramu określonego w § 3 ust. 13, jest obowiązkiem wykraczającym poza ramy regulacji art. 26 ust. 2 i 3 oraz art. 36 ust. 3 u.f.z.o., określających zamknięty katalog obowiązków (udostępnienia określonej w ustawie dokumentacji) nałożonych na taki podmiot i to w trakcie czynności kontrolujących prawidłowość udzielonej dotacji, a zatem już po jej udzieleniu. Żądanie przedłożenia harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych nie mieści się w zakresie dokumentacji, o jakiej mowa w art. 36 ust. 2 u.f.z.o., a termin jej przedłożenia nie odpowiada terminowi określonemu w art. 36 ust. 3 u.f.z.o. Zaskarżona regulacja przekracza niewątpliwie upoważnienie ustawowe, określone w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. do ustalenia przez organ samorządu terytorialnego w drodze uchwały, trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, poprzez nałożenie na podmiot dotowany dodatkowego obowiązku - nie przewidzianego w przepisach u.f.z.o., a tym samym działanie Rady Miasta Poznania naruszyło przepis art. 94 w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w uzasadnieniu. Organ zwrócił uwagę, że Najwyższa Izba Kontroli w Informacji o wynikach kontroli pt. „Kształcenie w szkołach dla dorosłych” wskazała, że częstymi praktykami stosowanymi przez szkoły, mającymi na celu pobranie dotacji w zawyżonej kwocie, były m.in. uzupełnianie podpisów na listach obecności przez słuchaczy po odbyciu zajęć edukacyjnych albo składanie ich jeszcze przed przeprowadzeniem zajęć. Najpoważniejsze nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli NIK dotyczyły także fałszowania podpisów. W prawie połowie skontrolowanych placówek oświatowych stwierdzono nieprawidłowości polegające na zawyżeniu w sprawozdaniach liczby uczniów, którzy uczestniczyli w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w miesiącu - co pozwalało na uzyskanie wyższej niż należna dotacji. Powyższe wnioski kontroli NIK są zbieżne z doświadczeniami Miasta Poznania jako podmiotu udzielającego dotacji dla tego typu placówek oświatowych. W toku rozliczania dotacji dochodzi bowiem niejednokrotnie do ujawnienia nieprawidłowości w deklarowanej przez organ prowadzący liczby słuchaczy (uczniów), skutkującego orzeczeniem w formie decyzji administracyjnej obowiązku zwrotu nienależnie pobranej dotacji, a także zawiadomieniem organów ścigania. Harmonogramy

zajęć edukacyjnych, stanowią dokumentację organizacyjną i podczas prowadzenia kontroli w trybie określonym uchwałą są konieczne do weryfikacji spełnienia obowiązku 50% obecności na zajęciach poprzez zestawienie harmonogramów z listami obecności. Jednocześnie wprowadzenie uchwałą wymogu składania harmonogramów realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych nie jest warunkiem przekazania dotacji szkołom niepublicznym. Organ stanowiący rozdzielił obowiązek składania harmonogramów zajęć od trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji rozdzielając te zagadnienia w rozdziale „Tryb przekazywania dotacji” oraz w rozdziale „Tryb kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji”. Wymóg składania harmonogramów może jednak przyczynić się do wykazywania liczby uczniów w sposób bardziej zdyscyplinowany i zgodny ze stanem faktycznym. Rozwiązanie to jest zgodne z wnioskami kontroli NIK i ma na celu ograniczenie negatywnego zjawiska wyłudzenia środków publicznych w formie nienależnej dotacji przez podmioty zawyżające w sprawozdaniach liczbę uczniów. Organ zwrócił też uwagę na wprowadzenie obowiązku doręczania harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze w przepisach rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 z dnia 20 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 493). W jego ocenie nie istnieje powód, dla którego należałoby różnicować dwie sytuacje, tzn. wymogu składania harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć w uzupełnieniu informacji o liczbie uczniów uczestniczących w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych i obowiązku dołączenia przez szkołę semestralnego rozkładu zajęć potwierdzającego możliwość spełnienia przez tego ucznia warunku dopuszczenia do egzaminu semestralnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

W myśl art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zmianami), zwanej dalej "p.p.s.a.", wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji nie naruszyły przepisów prawa materialnego bądź przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć wpływ na wynik sprawy. Kontrola na podstawie art. 3 § 1 pkt 5 p.p.s.a. obejmuje

badanie zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Jednocześnie w myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Podstawą do stwierdzenia nieważności takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego charakter.

Stosownie do treści art. 119 pkt 2 p.p.s.a., sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. Kontrolowana sprawa została na tej podstawie rozpoznana w trybie uproszczonym.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miasta Poznania Nr XLI/721/VII/2021 z dnia 02 lutego 2021 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 4 lutego 2020 r. pod poz. 1294.

W przedmiotowej skardze zakwestionował
nałożenie – w § 3 ust. 13 powyższej uchwały zgodnie z którym osoba prowadząca szkołę, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy, poza informacją, o której mowa w ust. 2, składa również harmonogram realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze – w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcie zajęć w semestrze.

Taki zarzut okazał się uzasadniony.

W myśl art. 26 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1930 t.j.) dalej jako u.f.z.o. – niepubliczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, z których uczeń nie został zwolniony na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 44zb ustawy o systemie oświaty, dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego (ust. 2). Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach

edukacyjnych, o którym mowa w ust. 2, potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na listach obecności (ust. 3).

W myśl art. 38 ust. 1 u.f.z.o. – organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Zgodnie z art. 36 ust. 1-3 u.f.z.o. – organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 (ust. 1). Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2- także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji (ust. 2). Przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji (ust. 3).

Mając na uwadze powyższe unormowania, wskazać należy na regułę zabraniającą wprowadzania własnych odrębnych rozwiązań przez organy stanowiące prawo miejscowe, która wynika z art. 94 w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że 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. Oznacza to, że organy administracji publicznej nie posiadają kompetencji do stanowienia prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji przewidzianej w ustawie. Akt wykonawczy musi spełniać wymogi zawarte w delegacji ustawowej, a skoro uchwała rady gminy podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, stąd też powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Akt wykonawczy musi regulować tylko i wyłącznie sprawy z zakresu spraw

przekazanych w upoważnieniu ustawowym i musi regulować te sprawy zgodnie z wytycznymi ustawowymi zawartymi w upoważnieniu. W tym względzie należy przytoczyć utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd zgodnie z którym przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie nakładają na beneficjenta żadnych innych obowiązków poza wykazywaniem do dotacji oświatowej słuchaczy spełniających warunków bezwzględny – co najmniej 50% frekwencji na obowiązkach zajęciach edukacyjnych oraz udostępnienia wymaganej dokumentacji w ustawowym terminie 14 dni od dnia zwrócenia się o to przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli (art. 36 ust. 3 u.f.z.o.). Organ wykonujący kompetencję prawodawczą jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Kompetencja ustawowa nie daje uprawnienia do wskazywania w uchwale dodatkowych kryteriów czy też zmian zasad obliczania dotacji, jak i regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, modyfikowania ustawowych zasad ustalania i udzielania dotacji, czy też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Uchwała powinna uwzględniać istniejący stan prawny, a także brać pod uwagę istotę dotacji i jej charakter (por. wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2020 r. I GSK 1439/20 ; wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2021 roku, sygn. akt I GSK 1687/20 – dostępne na www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W rozpoznawanej sprawie skład orzekający w pełni podziela powyższy pogląd. W związku z tym skarżąca trafnie zarzuca, że § 3 ust. 13 uchwały Rady Miasta Poznania Nr XLI/721/VII/2021 z dnia 02 lutego 2021 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych niepublicznych oraz publicznych prowadzonych przez inny niż jednostka samorządu terytorialnego organ oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania udzielonej dotacji, nakłada na podmiot dotowany dodatkowe, pozaustawowe obowiązki wykraczając poza ramy regulacji art. 26 ust. 2 i 3 u.f.z.o. oraz art. 36 ust. 3 u.f.z.o. Żądanie przedłożenia harmonogramów nie mieści się w zakresie dokumentacji, o jakiej mowa w art. 36 ust. 2 u.f.z.o., a termin ich przedłożenia, podobnie jak list obecności nie odpowiada terminowi z ust. 3 art. 36 u.f.z.o. Ustawodawca wyraźnie przewidział uprawnienie kontrolujących do żądania udostępnienia wskazanych w art. 36 ust. 2 u.f.z.o. dokumentów jedynie w trakcie kontroli, a więc już po przyznaniu dotacji, a nie przed jej udzieleniem. Dodać należy, że takie same stanowisko, przy tożsamym zapisie uchwały Rady Miasta, było już wyrażane w orzecznictwie (por. wyrok WSA w Lublinie z 20 lipca 2018 r. I SA/Lu 200/18 – dostępne na www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Przy czym stwierdzić należy, że zaprezentowana tam argumentacja, iż obowiązek składania harmonogramów zajęć i list obecności nie generuje dodatkowych kosztów, jest bez znaczenia dla oceny kwestii przekroczenia przez § 3 ust. 13 Uchwały delegacji ustawowej.

Jedynie uzupełniając należy zaznaczyć, że dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie miał znaczenia argument podniesiony w odpowiedzi na skargę, że wprowadzenie obowiązku doręczania harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze zostało wprowadzone w § 10 ust. 12a rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie szczególnych rozwiązań w okresie czasowego ograniczenia funkcjonowania jednostek systemu oświaty w związku z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19z dnia 20 marca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 493). W tym względzie należy przyjąć, że prawodawca sam zdecydował się uregulowanie spornej kwestii w sposób jednolity w całym kraju nie pozostawiając spornego wymogu do swobodnego uregulowania organom administracji.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł, jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Anna Skrzypeczak

st. sekretarz sądowy

