



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 21 listopada 2023 r.

Poz. 6247

**WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 559/18**  
**WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU**

z dnia 31 stycznia 2019 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Sędzia WSA

Magdalena Jankowska – Szostak  
Anetta Chołuj (sprawozdawca)  
Tomasz Świetlikowski

Protokolant referent

Aneta Szmyt

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 10 stycznia 2019 r.  
sprawy ze skargi TEB EDUKACJA Sp. z o.o. z/s w Poznaniu  
na uchwałę Rady Miejskiej Wrocławia  
z dnia 13 września 2018 r. nr LXII/1446/18  
w przedmiocie § 3 ust. 10 oraz § 4 ust. 7 i 8 uchwały w sprawie dotacji udzielanych  
publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz  
innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne

- I. stwierdza nieważność § 4 ust. 7 i 8 zaskarżonej uchwały;**
- II. zasądza od Gminy Miejskiej we Wrocławiu na rzecz strony skarżącej  
kwotę 300 (słownie: trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania;**
- III. dalej idącą skargę oddala.**

### Uzasadnienie

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.) art. 12 pkt 11 i art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.) w związku z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2203 – dalej u.f.z.o.) Rada Miejska Wrocławia (dalej: Rada miejska, organ) podjęła uchwałę nr LXII/1446/18 z dnia 13 września 2018 r. w sprawie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne.

W skardze na tę uchwałę TEB Edukacja Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w Poznaniu (dalej: strona, skarżąca, spółka) prowadząca szkoły niepubliczne: Szkołę Podstawową „PARNAS”, Technikum TEB Edukacja, Policealną Szkołę TEB Edukacja, Studium Medyczne TEB Edukacja we Wrocławiu zarzuciła naruszenie art. 26 ust. 2 i art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych oraz art. 5 ust. 1 lit. a i b, art. 6 ust. 1 lit. e Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej: Rozporządzenie RODO).

Tak stawiając zarzuty skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały w części tj. w zakresie § 3 ust. 10 oraz § 4 ust. 7 i 8.

Uzasadniając swoje stanowisko skarżąca w zakresie § 3 ust. 10 ww. uchwały, zarzuciła, że nałożenie przez Radę Miejską obowiązku składania w urzędzie list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 u.f.z.o., jest sprzeczne z art. 36 ust. 2 tej ustawy, albowiem pozbawia kontrolowaną jednostkę możliwości udostępnienia tych list obecności osobom kontrolującym do wglądu w toku kontroli, ponieważ listy te zgodnie z uchwałą muszą być przekazane do urzędu i tym samym będą pozostawać w posiadaniu jednostki samorządu terytorialnego, a nie szkoły. Ponadto § 3 ust. 10 ww. uchwały, nakładający na organ prowadzący szkołę, obowiązek przekazania list obecności do jednostki samorządu terytorialnego, które w konsekwencji realizacji tego obowiązku będzie te listy gromadzić i przechowywać, stanowi wykroczenie poza ustawowe upoważnienie przetwarzania danych osobowych znajdujących się na listach obecności, tym samym naruszając art. 5 ust. 1 lit. a oraz art. 6 ust. 21 lit. e Rozporządzenia RODO. Zdaniem strony, organ prowadzący szkoły niepubliczne zmuszony został do ponoszenia dodatkowych, niczym nieuzasadnionych kosztów.

W zakresie § 4 ust. 7 i 8 ww. uchwały skarżąca zarzuciła, że ustalając tryb rozliczania dotacji, organ nie był - w ramach kompetencji z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych - upoważniony do nakładania na podmiot dotowany obowiązku „wzbogacania” dokumentów źródłowych dotyczących wydatków pokrytych z dotacji opisem wskazanych w treści uchwały.

W odpowiedzi na skargę, organ wniósł o jej oddalenie w całości.

Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego § 3 ust. 10 zaskarżonej uchwały wywiódł, że w skarżonej uchwale nie uregulowano obowiązku składania oryginałów list obecności. Ponadto organ wyraźnie rozdzielił obowiązek składania list obecności od trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, o której mowa w art. 36 ww. ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. Potwierdzeniem rozdzielenia tych zagadnień jest fakt umieszczenia skarżonego § 3 ust. 10 w Rozdziale 3 „Tryb przekazywania dotacji”, a nie w Rozdziale 5 „Tryb kontroli”.

Zdaniem organu nie należy zatem utożsamiać obowiązku składania list obecności nałożonego przez organ stanowiący w § 3 ust. 10 uchwały, z kontrolą prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, o której mowa w art. 36 ww. ustawy. Wprowadzenie natomiast wymogu składania list obecności ma przyczynić się do wykazywania przez szkoły liczby uczniów w sposób bardziej zdyscyplinowany i odpowiadający stanowi faktycznym. Celem ustawowym jest bowiem przekazywanie dotacji na rzeczywistą liczbę uczniów, którzy uczęszczają w formie kształcenia poprzez wykazanie odpowiedniej frekwencji obecności na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych.

Natomiast jak wskazano powyżej strona skarżąca zakłada, że weryfikacja list obecności stanowić będzie kontrolę prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji określoną w art. 36 ww. ustawy, co jest niewłaściwą

interpretacją przepisów uchwały. Tym samym bezzasadne jest powoływanie się przez stronę skarżącą na art. 36 ust. 2 ww. ustawy, bowiem dotyczy on „prawa wglądu do list obecności”, zastrzeżonego dla osób upoważnionych do przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji. Kontynuując rozważania wskazano, że w związku z udzielaniem i rozliczaniem dotacji, ustawodawca przyznał w art. 38 ust. 2 ustawy organowi dotującemu legitymację do przetwarzania danych osobowych uczniów. W związku z tym dane osobowe ujęte na listach obecności przetwarzane są i będą zgodnie z prawem (w myśl art. 5 ust. 1 lit. a), zbierane w konkretnym, wyraźnym i prawnie uzasadnionym celu (w myśl art. 5 ust. 1 lit. b), a ich przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym (w myśl art. 6 ust. 1 lit. e). Zatem ujęty w skardze zarzut, że uchwała Rady Miejskiej narusza art. 5 ust. 1 lit. a i lit. b oraz art. 6 ust. 1 lit. e Rozporządzenia RODO uznano za bezzasadny.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego konieczności ponoszenia dodatkowych, niczym nieuzasadnionych kosztów po stronie organu prowadzącego szkołę, zauważono, że żaden z przepisów uchwały nie obliguje do składania list obecności w formie „papierowego oryginału tych list”, ich wysyłki pocztą bądź dostarczania ich osobiście do urzędu. Do decyzji osoby prowadzącej należy wybór sposobu przekazywania tych dokumentów.

Zauważono, że przedkładanie przez osoby prowadzące szkoły list obecności, ma na celu uszczelnienie systemu pobierania dotacji przez szkoły niepubliczne, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki. Podkreślono, że Najwyższa Izba Kontroli wskazała (w Informacji o wynikach kontroli nr LKI.410.022.00.2016 nr ewid. 33/2016/P/16/071/LKI pt. „Kształcenie w szkołach dla dorosłych”), 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. Nie można zatem przyjmować, iż organ uchwałodawczy przekracza delegację ustawową wprowadzając do uchwały kwestionowane przez skarżącą regulacje. Właśnie te regulacje dają na przyszłość możliwość wyeliminowania sporu co do list obecności oraz ewentualnych postępowań przewidzianych prawem co do ewentualnych zarzutów poświadczania w listach obecności nieprawdy. Przejrzystość i jawność po stronie skarżącej w zakresie bieżącego przekazywania list obecności nie spowoduje po jej stronie nadmiernych kosztów, ponieważ jak już wspomniano forma ich przekazania jest dowolna.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących § 4 ust. 7 i 8 skarżonej uchwały podkreślono, że dokonywane przez organ prowadzący szkołę rozliczenie dotacji musi być bezpośrednio powiązane z dokumentacją finansową, potwierdzającą na jakie cele zostały wydatkowane środki publiczne. Dane niezbędne do oceny prawidłowości rozliczenia dotacji powinny wynikać z dokumentacji organizacyjnej, przebiegu nauczania i finansowej szkoły. Tym bardziej, że podmiot prowadzący równocześnie kilka szkół, musi dochować należytej staranności, aby dotację przyznaną dla jednej ze szkół można było prawidłowo rozliczyć, tj. zidentyfikować rachunki, przelewy wykonane w związku z wydatkami bieżącymi danej placówki. Organ na poparcie swojego stanowiska powołał się na wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2015 r. (sygn. akt II GSK 261/14) z dnia 23 października 2017 r. (sygn. akt II GSK 5034/16) oraz WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 25 września 2018 r. (sygn. akt I SA/GI 626/18) wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21.10.2014 r. (sygn. akt I SA/GI 26/14) wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r. (sygn. akt nr II GSK 1860/11). Czynność opisywania dokumentów potwierdzających poczynione wydatki ze środków pochodzących z dotacji w prosty i nieuciążliwy dla beneficjenta sposób umożliwia skuteczną kontrolę organu nad prawidłowością wydatkowanych kwot dotacji. Wprowadzony obowiązek mieści się zatem w granicach delegacji ustawowej, uprawniającego do określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania”.

Ponadto, ustanowienie obowiązku opisywania faktur w sposób określony w § 4 ust. 7 i 8 skarżonej uchwały odpowiada kompetencjom jednostki samorządu terytorialnego określonym w art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. Na mocy upoważnienia ustawowego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został umocowany do określania w sposób szczegółowy trybu

udzielania i rozliczania i przeprowadzania kontroli prawidłowości pobierania i wykorzystania dotacji. Przepis § 4 ust. 7 i 8 skarżonej uchwały, realizujący ww. upoważnienie ustawowe, umożliwia prawidłowe rozliczenie dotacji, udzielanych szkołom i placówkom niepublicznym na wydatki określone w art. 35 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych oraz pozwala na zweryfikowanie czy na podstawie dokumentów finansowych stanowiących podstawę rozliczenia dotacji we Wrocławiu nie były rozliczane dotacje przekazywane przez inną gminę. Zgodnie z systematyką skarżonej uchwały, § 4 ust. 7 i 8 został umieszczony w Rozdziale dotyczącym „Trybu rozliczania dotacji” co również świadczy o tym, że obowiązek opisywania faktur i rachunków wprowadzono nie tylko z uwagi na kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji, ale również z uwagi na potrzeby rozliczania dotacji.

W ocenie organu takie rozwiązanie pozwala na przyporządkowanie sumy wydatkowanej ze środków publicznych do oznaczonego wydatku określonego w art. 35 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych na etapie rozliczania. Tak opisana faktura z umieszczoną na niej adnotacją doprecyzowuje tryb rozliczania dotacji oraz pozwala zweryfikować, czy podniesiony przez szkołę wydatek był zrealizowany zgodnie z delegacją ustawową oraz czy na podstawie dokumentów finansowych stanowiących podstawę rozliczenia dotacji we Wrocławiu nie były rozliczane dotacje przekazywane przez inną jednostkę samorządu terytorialnego.

Zdaniem organu skarżąca nie wykazała, iż zaskarżona uchwała w części narusza prawo, przekracza delegację ustawową do przyjęcia takiej regulacji. Ponadto nie była kwestionowana co do jej legalności przez organ nadzoru finansowego jakim jest Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.), kontrola sądownoadministracyjna sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W myśl art. 3 § 1 w zw. § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm. - dalej: p.p.s.a.), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały one wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Zgodnie z treścią art. 134 § 1 p.p.s.a., rozstrzygając w granicach danej sprawy, sąd nie jest jednak związany zarzutami i wnioskami skargi, ani powołaną w niej podstawą prawną.

Skarga w części zasługuje na uwzględnienie, a w części na oddalenie.

Przypomnieć należy, że przedmiotem sądowej kontroli legalności jest uchwała Rady Miejskiej Wrocławia nr LXII/1446/18 z dnia 13 września 2018 r. w sprawie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne (dalej: uchwała) w zakresie jej § 3 ust. 10 oraz § 4 ust. 7 i 8.

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

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

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

Przepis art. 26 ust. 2 u.f.z.o. stanowi, że 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. Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, o których mowa w ust. 2 potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na listach obecności.

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

Podstawą prawną wydania zaskarżonej uchwały był art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym 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. 28-30 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 dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Dla porządku tylko dodać trzeba, że ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Do tego momentu uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego co do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania (...) normował art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2017 r. poz. 2198 z późn. zm.) - dalej: „u.o.s”, zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Dlatego też z uwagi na zbieżność powyższych unormowań w ich zasadniczych aspektach dla potrzeb niniejszego uzasadnienia Sąd będzie odwoływał się do orzecznictwa sądowego wypracowanego na tle powyższego przepisu, które, zdaniem składu orzekającego, nie straciło na aktualności.

Jak wskazuje brzmienie powołanego art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do ustalenia trybu udzielania rozliczania dotacji oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania dotacji.

Tryb w rozumieniu potocznym według słownika języka polskiego oznacza - ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metodę postępowania, sposób, system (por. E. Sobol red.: Nowy słownik języka polskiego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r., s. 1050). W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie kontroli powinno 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. Nie może budzić wątpliwości, że w odniesieniu do środków publicznych muszą obowiązywać szczególne zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty niewchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cele te, w odniesieniu do dotacji oświatowych, są realizowane poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego

określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli, zgodnie z ustawową delegacją zawartą uprzednio w 90 ust. 4 u.s.o., a obecnie w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Wynika zatem z powyższego, że tryb oznacza jakiś system postępowania, może to być system kontroli wykorzystywania dotacji, czyli pełny zakres regulacji mających na celu sprawdzenie prawidłowości wykorzystywania dotacji (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1570/12 - CBOSA).

Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1746/14 - CBOSA, zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o. intencją ustawodawcy było przeniesienie na rzecz organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia do ustalenia, w drodze uchwały (stanowiącej akt prawa miejscowego), ogólnych zasad związanych z procesem przyznawania dotacji oświatowych oraz trybu weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznawanych środków. Obowiązkiem organu dotującego bowiem nie jest tylko udzielenie dotacji publicznym i niepublicznym szkołom i przedszkolom na każdego ucznia, ale także dokonanie kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczenie tych dotacji. Nie może dojść bowiem do sytuacji, aby beneficjent miał otrzymywać dotacje bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z jej celami.

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

Zgodnie z powołanym wyżej art. 26 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych 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 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. Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, o którym mowa w ust. 2, potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności (ust. 3). Dotacja, o której mowa w ust. 2, przysługuje za lipiec i sierpień na każdego ucznia, który w czerwcu spełnił warunek, o którym mowa w ust. 2 (ust. 4).

Na początek stwierdzić trzeba, że w ocenie Sądu, za zgodne z prawem, wbrew zarzutom skargi, uznać należy postanowienia uchwały zawarte w § 3 ust. 10.

Zgodnie z § 3 ust. 10 zaskarżonej uchwały osoba prowadząca szkołę, o której mowa w art. 26 ust. 2 u.f.z.o. składa harmonogram realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze – w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć w semestrze oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 ustawy - w pierwszy dzień roboczy następujący po dniu, w którym realizowano obowiązkowe zajęcia edukacyjne, przewidziane w harmonogramie, o którym mowa w pkt 1.

Wbrew twierdzeniom skargi nałożenie przez Radę Miejską obowiązku składania w urzędzie list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 u.f.z.o., nie jest sprzeczne z art. 36 ust. 2 tej ustawy, i nie pozbawia kontrolowaną jednostkę możliwości udostępnienia tych list obecności osobom kontrolującym do wglądu w toku kontroli.

Po myśli art. 36 ust. 2 u.f.z.o. 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. Powołany przepis reguluje kwestię związaną z kontrolą, w tym prawem wglądu do list obecności. Jednak zauważyć należy, że organ stanowiący wyraźnie rozdzielił obowiązek składania list obecności od trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, o której mowa w art. 36 ww. ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Potwierdzeniem rozdzielenia tych zagadnień jest fakt umieszczenia skarżonego § 3 ust. 10 w Rozdziale 3 „Tryb przekazywania dotacji”, a nie

w Rozdziale 5 „Tryb kontroli”. Składanie tych dokumentów związane jest zatem z udzielaniem i rozliczaniem dotacji, a nie kontrolą udzielenia dotacji.

Zgodzić się należy z organem, że w § 3 ust. 10 zaskarżonej uchwały nie uregulowano obowiązku składania oryginałów list obecności. Zgodnie z § 8 ust. 5 Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie sposobu prowadzenia przez publiczne przedszkola, szkoły i placówki dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej oraz rodzajów tej dokumentacji (Dz. U. poz. 1646) „integralną częścią dziennika lekcyjnego są listy obecności słuchaczy na zajęciach edukacyjnych, na których słuchacze potwierdzają podpisem obecność na poszczególnych godzinach zajęć”. Zatem nie jest możliwe żądanie od osób prowadzących, aby składały oryginały tych list. Rada Miejska, ustalając w uchwale obowiązek składania list obecności, pozostawiła zatem osobom prowadzącym swobodę w wyborze formy, w jakiej listy te mają być składane do organu dotującego.

Nie można utożsamiać obowiązku składania list obecności nałożonego przez organ stanowiący w § 3 ust. 10 uchwały, z kontrolą prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, o której mowa w art. 36 ww. ustawy.

Jak trafnie podkreślił organ w odpowiedzi na skargę, środki dotacji pochodzą z budżetu gminy i powinny być wydatkowane zgodnie z celem na jaki są przekazywane, czyli na pokrycie kosztów udziału uczniów w zajęciach. Wprowadzenie zatem wymogu składania list obecności przyczyni się do wykazywania przez szkoły liczby uczniów w sposób bardziej zdyscyplinowany i odpowiadający stanowi faktycznym. Celem ustawowym jest bowiem przekazywanie dotacji na rzeczywistą liczbę uczniów, którzy uczęszczają w formie kształcenia poprzez wykazanie odpowiedniej frekwencji obecności na obowiązkowych zajęciach edukacyjnych.

Tym samym bezzasadne jest powoływanie się przez stronę skarżącą na art. 36 ust. 2 ww. ustawy, bowiem dotyczy on „prawa wglądu do list obecności”, zastrzeżonego dla osób upoważnionych do przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

Za nietrafny należy uznać zarzut skargi, że uchwała Rady Miejskiej narusza art. 5 ust. 1 lit. a i lit. b oraz art. 6 ust. 1 lit. e Rozporządzenia RODO. Należy wskazać, że w związku z udzielaniem i rozliczaniem dotacji, ustawodawca przyznał w art. 38 ust. 2 ustawy organowi dotującemu legitymację do przetwarzania danych osobowych uczniów. W związku z tym dane osobowe ujęte na listach obecności przetwarzane są i będą zgodnie z prawem (w myśl art. 5 ust. 1 lit. a), zbierane w konkretnym, wyraźnym i prawnie uzasadnionym celu (w myśl art. 5 ust. 1 lit. b), a ich przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym (w myśl art. 6 ust. 1 lit. e).

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego konieczności ponoszenia dodatkowych, niczym nieuzasadnionych kosztów po stronie organu prowadzącego szkołę, zauważyć należy, że żaden z przepisów uchwały nie obliguje do składania list obecności w formie „papierowego oryginału tych list”, ich wysyłki pocztą bądź dostarczania ich osobiście do urzędu. Do decyzji osoby prowadzącej należy wybór sposobu przekazywania tych dokumentów.

Wbrew twierdzeniom skargi organ uchwalodawczy nie przekroczył delegacji ustawowej wprowadzając do uchwały kwestionowany przepis.

Przyjmując, jako uzasadniony, zarzut z pkt 2 uzasadnienia skargi, Sąd uznał za właściwe stwierdzenie nieważności § 4 ust. 7 i 8 uchwały.

Zgodnie z § 4 ust. 7 i 8 ww. uchwały, „w celu umożliwienia kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji, o której mowa w ust. 1 oraz w art. 25 ust. 5 ustawy i art. 26 ust. 5 ustawy, na dokumentach źródłowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczych sfinansowanych ze środków dotacji z budżetu Miasta należy zamieścić opis: „Wydatek sfinansowany ze środków dotacji otrzymanej z budżetu Miasta Wrocławia, w ... roku, w kwocie ... zł, dotyczący ... (nazwa i adres dotowanego przedszkola, szkoły, placówki, innej formy wychowania przedszkolnego lub zespołu szkół) ... oraz pieczęć i podpis osoby prowadzącej”.

W tym miejscu należy wskazać, że odnośnie wprowadzanego w aktach prawa miejscowego obowiązku czynienia adnotacji o określonej treści na fakturach i rachunkach dotyczących środków wydatkowanych z dotacji oświatowych w orzecznictwie brak jednolitego poglądu. W zależności od treści i szczegółowości

sformułowania przepisu aktu prawa miejscowego prezentowany jest pogląd, że nałożenie obowiązku opisywania faktur i rachunków określoną treścią nie mieści się w ustawowym upoważnieniu do szczegółowego określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji (wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2012 roku sygn. akt II GSK 1759/11, z dnia 12 grudnia 2013 roku sygnatura akt II GSK 1482/12, z dnia 20 grudnia 2016 roku sygnatura akt II GSK 1240/15, publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Prezentowane jest też stanowisko, że obowiązek taki mieści się w granicach upoważnienia ustawowego – wyrok Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt II GSK 261/14 (publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Biorąc pod uwagę wprowadzenie zapisów § 4 ust. 7 i 8 w rozdziale 4 tryb rozliczania dotacji zaskarżonej uchwały, nakładających zobowiązanie do odpowiedniego opisywania dowodów księgowych potwierdzających prawidłowość wykorzystania dotacji, którym jest prawidłowa kontrola wydatkowania środków pochodzących z dotacji, w ocenie składu orzekającego w okolicznościach rozpoznawanej sprawy przychylić należy się do pierwszego poglądu.

W opinii Sądu, ustalając tryb rozliczania (nie tryb i zakres kontroli) dotacji organ nie był - w ramach kompetencji z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. - upoważniony do nakładania na podmiot dotowany obowiązku „wzbogacania” dokumentów źródłowych dotyczących wydatków pokrytych z dotacji ww. opisem, pieczęcią i podpisem. Użyte w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. określenie „tryb udzielania i rozliczania dotacji” należy odnosić do czynności o charakterze materialno-technicznym z zakresu księgowości i rachunkowości. Tryb rozliczania oznacza zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji oraz sprawozdawczości dla organu dotującego. W tak rozumianym upoważnieniu nie mieści się ustanawianie obowiązku opatrywania pieczęcią, podpisem i opisem o określonej treści faktur (rachunków). Taką ingerencję organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sposób opisu (dekretacji) dokumentów źródłowych należy uznać za pozbawioną podstaw prawnych.

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

Nie można zgodzić się z organem, że takie rozwiązanie pozwala na przyporządkowanie sumy wydatkowanej ze środków publicznych do oznaczonego wydatku określonego w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych na etapie przekazywania dotacji. Charakter tego zapisu ma charakter kontrolny.

Reasumując, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a, Sąd stwierdził nieważność § 4 ust. 7 i 8 zaskarżonej uchwały. W pozostałym zakresie, zgodnie z art. 151 p.p.s.a. Sąd skargę oddalił. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a., na które składa się uiszczony wpis od skargi w kwocie 300 zł.