

**UCHWAŁA NR XLVII/362/14
RADY MIEJSKIEJ W LUBINIE**

z dnia 21 stycznia 2014 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę kasacyjną wniesioną przez Jarosława Radko, prowadzącego Niepubliczne Przedszkole "Zielone Przedszkole" w Lubinie, zastępowanego przez radcę prawnego Roberta Gałęskiego, od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31.10.2013 r., wydanego w sprawie ze skargi Jarosława Radko na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 15 grudnia 2009 r. nr LXIV/219/09 w przedmiocie trybu udzielania dotacji na zadania oświatowe gminy realizowane w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych na terenie miasta Lubina przez osoby fizyczne i prawne o sygn. akt IV SA/Wr 369/13.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 179 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012, poz. 270 z późn. zm.) **uchwała się co następuje:**

§ 1. Udzielić odpowiedzi na skargę kasacyjną Jarosława Radko, wniesioną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31.10.2013 r., sygn. akt. IV SA/Wr 369/13. Treść odpowiedzi na skargę kasacyjną stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lubina.

§ 3. Uchwała wchodzi z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej


Andrzej Gorzyński

Lubin, 2014.01.21

GMINA MIEJSKA LUBIN
59-300 Lubin, ul. Kilińskiego 10
Regon 390647535, NIP 692-22-53-959
(3)

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
we Wrocławiu
ul. Św. Mikołaja 78-79
50-126 Wrocław**

Skarżący: Jarosław Radko
prowadzący „Zielone Przedszkole”
Przedszkole Niepubliczne
ul. Sportowa 35
59-300 Lubin,
reprezentowany przez radcę prawnego
Robert Gałęskiego
LEXBRIDGE Adwokaci i Radcowie
Prawni Groński i Partnerzy
Kancelaria
ul. Zaolziańska 4
53-334 Wrocław

Organ: Rada Miejska Lubin
ul. Kilińskiego 10
59-300 Lubin

Sygn. akt IV SA/Wr 369/13

ODPOWIEDŹ NA SKARGĘ KASACYJNĄ

wniesioną przez Skarżącego Jarosława Radko w dniu 7 stycznia 2014 r. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 31 października 2013r. (sygn. akt IV SA/Wr 369/13) wydanego w niniejszej sprawie. W imieniu organu, którego pełnomocnictwo załączam, działając na podstawie przepisu art. 179 i w myśl art. 46 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz.270 j.t. z późn. zm.) zwanej dalej p.p.s.a., składam niniejszym odpowiedź na skargę kasacyjną Jarosława Radko od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 października 2013r. (sygn. akt IV SA/Wr 369/13) wnosząc o:

1. oddalenie skargi kasacyjnej skarżącego w całości;
2. zasądzenie od skarżącego na rzecz organu kosztów postępowania kasacyjnego według norm przypisanych.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zaskarżonym wyrokiem oddalił skargę Skarżącego w całości uznając, że nie zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności zaskarżonych przepisów uchwały Rady Miejskiej w Lubinie.

W ocenie organu skarga kasacyjna wywiedziona przez skarżącego prowadzącego Przedszkole Niepubliczne „Zielone Przedszkole” w Lubinie nie posiada usprawiedliwionych podstaw, a zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu odpowiada prawu.

W pierwszej i drugiej podstawie kasacyjnej Skarżący zarzuca Sądowi naruszenie prawa materialnego, tj. przepisu art. 90 ust. 2b i 3c ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty oraz art. 252 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych poprzez ich niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że § 4 pkt 3 uchwały nr LXIV/219/09 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania dotacji na zadania oświatowe gminy realizowane w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych na terenie miasta Lubina przez osoby prawne i fizyczne, jest zgodny z ww. przepisem ustawowym, podczas gdy w istocie ww. przepis modyfikuje ustawową podstawę obliczania należnej przedszkolu niepublicznemu dotacji oraz modyfikuje ustawowo określony sposób zwrotu nienależnych (nadpłaconych) dotacji.

Zapis § 4 pkt 3 w przytoczonej uchwale brzmi następująco – *„Jeżeli w wyniku weryfikacji ustalono, że wysokość kwoty udzielonej dotacji była wyższa niż wynikająca z rocznego sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetowych organu dotującego za rok udzielenia dotacji wysokość wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w podmiotach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez organ dotujący, nadpłacona kwota dotacji zaliczana jest na poczet dotacji udzielanych w bieżącym roku budżetowym.”*

I jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny taki zapis stanowi jedynie roczny sposób rozliczenia dotacji.

Należy zauważyć, iż dotacja dla przedszkola niepublicznego wynikająca z art. 90 u.s.o. jest dotacją roczną przekazywaną w 12 miesięcznych częściach terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca (za grudzień do 15 grudnia) na rachunek bankowy szkoły lub placówki.

Zgodnie zaś z art. 90 ust. 4 u.s.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości jej wykorzystania, uwzględniając m.in. termin i sposób rozliczenia dotacji.

Z treści powołanego wyżej przepisu wynika, że organ stanowiący może wprowadzić 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, ABC 2012). 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.

Kwestionowany przez Skarżącego zapis dotyczący rocznego rozliczania dotacji niewątpliwie reguluje jedynie kwestię techniczną. W sytuacji zatem, gdy przedszkolu wypłacono dotacje w kwocie wyższej lub niższej od należnej, obliczonej w oparciu o obowiązujące przepisy prawne, to należy ją skorygować do faktycznie przysługującej, a wynik dokonanej korekty ulega rozliczeniu z kolejnymi ratami.

Takie stanowisko zajęły również Sądy Administracyjne (por. wyrok WSA w Gliwicach sygn. akt I SA/Gl 1435/12 z dnia 26.02.2013 r., wyrok WSA w Opolu sygn. akt II SA/Op 588/12 z dnia 14.03.2013 r. publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Jak wskazał również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku cytowanym przez Skarżącego (por. wyrok NSA II GSK 2404/11 z dnia 26 marca 2013 r.), celem art. 90 ust. 2b u.s.o. jest **zasada zrównania dofinansowania** ze środków budżetowych analogicznych placówek oświatowych publicznych i niepublicznych. „Cel ten nie zostałby osiągnięty gdyby placówki niepubliczne były dotowane stosownie do planowanych, niższych od **rzeczywistych** wydatków placówek. Regulacja zawarta w tym przepisie ma służyć temu, aby środki przeznaczone z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych, nie odbiegały więcej niż 25% od środków **przeznaczanych** na utrzymanie przedszkoli publicznych”.

Właśnie wykonaniu wyrażonej w tym artykule (90 ust. 2b) „zasadzie zrównania dofinansowania” służą regulacje zawarte w zaskarżanym przez Skarżącego § 4 pkt 3 oraz § 4 pkt 5 - niezaskarżanym przez Skarżącego z uwagi na brak jakoby interesu prawnego, przedmiotowej uchwały, które mają zrównać udzieloną dotację z rzeczywistymi,

przeznaczonymi przez gminę wydatkami poniesionymi na utrzymanie przedszkoli publicznych.

Z uwagi na powyższe pierwsza i druga podstawa kasacyjna autora skargi kasacyjnej nie zasługuje na uwzględnienie.

Nietrafna jest również kolejna podstawa kasacyjna, zarzucająca Sądowi naruszenie prawa procesowego poprzez nie zastosowanie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zw. z art. 91 ust. 2 i ust. 1 ustawy z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym i art. 94 Konstytucji RP, oddalenie skargi oraz utrzymanie w obrocie prawnym skarżonych przepisów uchwały nr LXIV/219/09 Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania dotacji na zadania oświatowe gminy realizowane w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych na terenie miasta Lubina przez osoby prawne i fizyczne, mimo ich wydania przez Radę Gminy z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia, tj.:

- a) § 4 pkt 3 uchwały – z naruszeniem art. 90 ust. 4 w zw. z art. 90 ust. 2b i 3c ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty oraz art. 252 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych;

Do ww. zastrzeżeń odniesiono się w wyżej wymienionej części uzasadnienia pierwszej i drugiej podstawy kasacyjnej.

- b) § 3 uchwały – z naruszeniem art. 90 ust. 4 w zw. art. 90 ust. 3e ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty, poprzez błędne utożsamienie instytucji rozliczenia dotacji z kontrolą jej wydatkowania i nałożenie na prowadzącego przedszkole obowiązku ujawnienia już na etapie rozliczania dotacji informacji, jakie mogą być dopiero przedmiotem ewentualnej kontroli;

W zapisie § 3 – „*Miesięczne, narastające rozliczenia otrzymanej dotacji organ prowadzący przekazuje w terminie do dnia 15 każdego miesiąca do Urzędu Miejskiego w Lubinie, zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały.*”.

Należy zauważyć, iż „dotacja, o której mowa w art. 90 ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), ma obecnie charakter podmiotowo-celowy, jest udzielana jednostkom spoza sektora finansów publicznych na cel ogólnego dofinansowania ich bieżącej działalności statutowej” (M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, ABC

2012). Wskutek zmiany stanu prawnego, dokonanej ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458 ze zm.) doszło do zawężenia możliwości gospodarowania środkami przyznanymi w ramach dotacji (zob. art. 80 ust. 3d, art. 90 ust. 3d), a rozliczenie dotacji nabiera większego znaczenia merytorycznego. W literaturze podnosi się, że można już zobowiązywać podmioty korzystające z dotacji do podawania w nim dalej idących niż dotychczas danych, dotyczących poziomu poniesionych z dotacji wydatków bieżących.

„Dotację należy rozliczyć w sposób przewidziany w uchwale, np. składając formularz na piśmie, przesyłając go drogą elektroniczną itp. Natomiast zakres danych niezbędnych do prawidłowego rozliczenia dotacji obejmuje w świetle komentowanych przepisów ustawy dwa parametry: rzeczywistą liczbę uczniów (słuchaczy, wychowanków) dotowanej jednostki oraz poziom jej wydatków "bieżących" na działalność statutową dydaktyczną, opiekuńczą i wychowawczą (M. Pilich, Komentarz...).

Z tej przyczyny zobowiązanie beneficjenta do dostarczenia informacji o sposobie wydatkowania przyznanych środków publicznych mieści się w granicach określenia "zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji", bowiem daje możliwość porównania, czy poniesienie konkretnego wydatku pozostaje w zgodzie z realizacją celów o jakich mowa w art. 90 ust. 3d u.s.o. (por. wyrok WSA w Krakowie sygn. akt I SA/Kr 14/13 z dnia 12.03.2013 r. publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)

Takie stanowisko zajął Naczelny Sad Administracyjny w wyroku z dnia 12.12.2012 r. sygn. akt II GSK 1860/11 (publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>), który stwierdził: **„Nie może dojść do sytuacji, jak to zdaje się wynikać z intencji skargi kasacyjnej, aby beneficjent miał otrzymywać dotacje bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z jej celami”.**

I wobec tego w wyroku tym NSA orzekł, iż sporządzanie comiesięcznego rozliczenia wykorzystania dotacji jest zgodne z zakresem delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o. (ustalenie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości jej wykorzystania);

Wg NSA wprowadzenie takiego przepisu (miesięczne rozliczenie) *„jest konsekwencją regulacji przepisu art. 90 ust. 3c wspomnianej ustawy, w świetle której dotacje są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Zatem, skoro organ comiesięcznie przekazuje beneficjentowi kwotę dotacji, tym samym istnieją racjonalnie uzasadnione podstawy do uzyskania*

od beneficjenta comiesięcznej informacji zawierającej rozliczenie w zakresie wykorzystania dotacji. Takie rozliczenie umożliwia organowi sprawowanie bieżącej, skutecznej kontroli nad prawidłowością wydatkowania środków objętych dotacją, zgodnie z jej celem". (por. cyt. wyrok NSA II GSK 1860/11 z 12.12.2012 r., podobnie WSA w Gdańsku w wyroku sygn. akt I SA/Gd 1321/11 z dnia 21.03.2012 r. publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)

- c) § 5 pkt 4b i pkt 4d – z naruszeniem art. 90 ust. 4 w zw. z art. 90 ust. 3f ustawy z dnia 7.09.1991 r. o systemie oświaty, poprzez bezzasadne powielanie zapisów ustawowych, (art. 174 pkt 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Treść zawarta w § 5 pkt 4b – „Kontrolerzy mają prawo do: (...) wglądu do dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, pobierania dokumentów i innych materiałów, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej,” tj.: „pobierania dokumentów i innych materiałów” oraz w § 5 pkt 4d – „Kontrolerzy mają prawo do: (...) sporządzenia niezbędnych do kontroli odpisów i wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń na podstawie przedstawionych dokumentów.”

Zgodność, z delegacją ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o., kwestionowanych przez Skarżącego zapisów uchwały dotyczących uprawnień osób kontrolujących i obowiązku współdziałania beneficjenta dotacji z kontrolującymi potwierdzają wyroki Sądów Administracyjnych (por. WSA w Gdańsku sygn. akt. I SA/Gd 1321/11 z dnia 21.03.2013 r., sygn. akt. I SA/Gd 165/13 z 3.04.2013 r., WSA w Olsztynie sygn. akt II SA/Ol 465/13 z 18.07.2013 r. oraz WSA W Lublinie sygn. Akt III SA/Lu568/13 z 7,11,2013 r. publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Mając na uwadze powyższe wnoszę o oddalenie w całości skargi kasacyjnej, jako pozbawionej usprawiedliwionych podstaw.

W załączeniu:

1. pełnomocnictwo;
2. odpis odpowiedzi na skargę kasacyjną;
3. potwierdzenie nadania odpowiedzi na skargę bezpośrednio na adres pełnomocnika skarżącego.

RADCA PRAWNY
mgr Marian Tarnowski