



KANCELARIA PREZYDENTA  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

BIURO DIALOGU  
I KORESPONDENCJI

Nr BDK.0600.3542.2019.KM

Warszawa, 6 czerwca 2019 roku

Ministerstwo Edukacji Narodowej

Biuro Dialogu i Korespondencji Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przesyła petycję Pana

z uprzejmą prośbą o rozpatrzenie zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

Będziemy wdzięczni za poinformowanie wnoszącego oraz Kancelarii Prezydenta RP o zajętych stanowisku. W odpowiedzi prosimy o powołanie się na znak naszego pisma.

O przekazaniu korespondencji ww. został powiadomiony odrębnym pismem.

Zał. 1

Dyrektor  
Biuro Dialogu i Korespondencji

Grażyna Wereszczyńska



RPW/32746/2019 P  
Data:2019-06-10



RPW/25674/2019 P  
Data: 2019-05-02

2019-05-07

Dw: BNER  
(do wiadomości)

Grudziądz, dn. 29.04.2019 r.

KANCELARIA PREZYDENTA RP  
Biuro Dialogu i Inicjatyw Obywatelskich

wpłynęło  
dnia 06. 05. 2019

BDK 3662.2019

KM

KANCELARIA PREZYDENTA RP  
Kancelaria Główna  
WPLYNEŁO

2019 -05- 02

Dotk. nr. .... Symbol jednostki BDr

Kancelaria Prezydenta RP  
Biuro Dialogu i Inicjatyw Obywatelskich  
ul. Wiejska 10  
00-902 Warszawa

## PETYCJA

**Przedmiot petycji:** zmiana przepisów prawa oświatowego, (tj. art. 36 ust. 1-2 i art. 35 ust. 1 *in fine* ustawy z dnia 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 z późn. zm.).

Szanowny Panie Prezydencie,

Osoba fizyczna prowadząca niepubliczne szkoły dla dorosłych o uprawnieniach szkół publicznych, Pan \_\_\_\_\_, pragnie wyrazić swój żal i niepokój w związku z zagrożeniami, jakie stwarza dla działalności niepublicznych placówek oświatowych stosowanie art. 36 ust. 1-2 i art. 35 ust. 1 *in fine*<sup>1</sup> ustawy z dnia 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 z późn. zm.)<sup>2</sup> w obecnym kształcie przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które to przekazują na niepubliczną działalność oświatową

<sup>1</sup> Odpowiednikami wskazanych przepisów przed 2018 rokiem były odpowiednio art. 90 ust. 3e -3f i art. 90 ust. 3d *in fine* ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1943 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Dalej często jako u.f.z.o.

dotacje oświatowe na podstawie art. 26 ust. 2 ww. ustawy<sup>3</sup>. Niepokój ten i żal związany jest z orzecznictwem sądów administracyjnych, które od lat wydają niespójne orzeczenia w tej materii, również w krótkich odstępach czasu w ramach tego samego wojewódzkiego sądu administracyjnego (rozbieżne i chaotyczne orzecznictwo wskazane zostanie szczegółowo w dalszej części petycji). Taki stan rzeczy (niesprawiedliwe orzeczenia o konieczności zwrotu dotacji oświatowej będące skutkiem zaniedbań poprzedniej władzy) powoduje, iż niepubliczna oświata ponosi duże straty finansowe, duża część środków idzie na ponoszone opłaty egzekucyjne (których nikt nie zwróci nawet w przypadku uchylecia przez sąd administracyjny decyzji organu administracji publicznej II instancji), odsetki od kwot podlegających – niesłusznie – zwrotowi do budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Niniejszym zwracam się do Pana Prezydenta z apelem o interwencję i zaangażowanie się w proces konsultacji zmierzających do wprowadzenia niezbędnych nowelizacji celem zachowania nieocenionej roli i wagi niepublicznych placówek oświatowych, które są nieodłącznym elementem polskiego systemu oświaty.

Proszę o podjęcie starań, aby wprowadzić nowelizacje, które umożliwią niepublicznym placówkom oświatowym w całej Polsce świadczenie usług edukacyjnych w oparciu o stan prawny zapewniający stabilność finansową w funkcjonowaniu tychże placówek. Niepubliczne placówki oświatowe funkcjonować powinny w oparciu o przyznawane dotacje oświatowe, gdzie jedynym elementem kontroli ze strony organów jednostek samorządu terytorialnego (tj. organów dotujących) winien być fakt uczęszczania słuchaczy na zajęcia oraz spełnienie przez nich ustawowo określonej frekwencji oraz sam fakt zrealizowania przez osobę prowadzącą celu edukacyjnego, tj. wykształcenia słuchaczy – a zatem ustawodawca powinien powrócić do rozwiązań, które obowiązywały do 21 kwietnia 2009 roku. Petycja ta słuszna jest nie tylko z uwagi na chaos prawny i dużą liczbę niesprawiedliwych orzeczeń sądów administracyjnych (w tym orzeczeń NSA), ale również z uwagi na zauważony i podnoszony ostatnio w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (a w ślad za tymi orzeczeniami przez samorządowe kolegia odwoławcze) ww. fakt zrealizowania przez osobę prowadzącą celu oświatowego (tj. ukończenie przez daną liczbę osób zaprojektowanego cyklu kształcenia - ogólnego czy specjalistycznego) jako konieczny i najbardziej istotny element, który badać należy

---

<sup>3</sup> Dalej często jako u.s.o.

podczas kontroli wykorzystania dotacji. Jeśli osoba prowadząca zrealizowała cel edukacyjny i wykształciła słuchaczy to sam proces kontroli finansowej nie może być – tak jak ma to obecnie miejsce – zbyt rygorystyczny i uciążliwy. Zgodnie bowiem z ostatnimi wyrokami WSA w Poznaniu z dnia 22.08.2018 r., sygn. III SA/Po 601/17, III SA/Po 602/17, III SA/Po 603/17 i III SA/Po 604/17: „Należy kontrolować dotacje oświatowe otrzymywane przez wybrane podmioty prowadzące placówki edukacyjne, jednak sam proces kontroli nie może być nadmiernie rygorystyczny. Przy kontroli danej placówki istotne jest bowiem to, czy zrealizowała ona zakładane cele oświatowe, czyli to, czy w ramach tej placówki określona liczba osób ukończyła zaprojektowane cykle kształcenia (ogólnego czy specjalistycznego). Okoliczności te mogą być stwierdzone przez organy przy pomocy wszystkich możliwych środków co wynika z art. 7 i art. 77 k.p.a. (m.in. przesłuchanie świadków, badanie dokumentacji, w tym dzienników obecności)”.

Pragnę podkreślić, iż w doktrynie praw człowieka zauważa się, iż: „W wielu przypadkach ograniczony dostęp do edukacji wynika z nierówności i barier faktycznych, związanych np. ze słabo rozwiniętą infrastrukturą na terenach wiejskich. Nie powinno budzić wątpliwości, że działania wyrównawcze, zmierzające do łagodzenia tych nierówności i usuwania barier, są nie tylko dopuszczalne, ale i niezbędne. Państwo ma bowiem obowiązek wyrównywania szans edukacyjnych (wyrok TK z 13.11.2007 r., P 42/06). (...) Prawo do zakładania i prowadzenia niepublicznych zakładów oświatowych znacząco poszerza dostępną ofertę edukacyjną i sprzyja realizacji aspiracji społecznych” – vide: W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Wolters Kluwer 2018, str. 291). Zatem wprowadzenie niezbędnych nowelizacji pomoże niepublicznym placówkom oświatowym pełnić w dalszym ciągu swoją rolę, która to *sensu largo* polega na wypełnianiu konstytucyjnych zadań publicznych (w tym realizacji konstytucyjnie zagwarantowanego prawa każdego obywatela do powszechnego i równego dostępu do wykształcenia), niwelowaniu różnic społecznych, wzroście poziomu edukacji polskiego społeczeństwa, umożliwieniu realizacji aspiracji społecznych osobom pochodzącym z mniejszych ośrodków miejskich, w których brakuje szkół publicznych danego typu i rodzaju.

System oświaty w Polsce został uregulowany w przeważającej mierze w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 1991 Nr 95 poz. 425 z późn. zm.). Ustawa weszła w życie 25 października 1991 r. za wyjątkiem przepisów zawartych w rozdziale 7, które zaczęły obowiązywać od dnia 1 stycznia 1992 r. Rozdział 8 w/w ustawy jest poświęcony szkołom

i placówkom niepublicznym. Rozdział dotyczący szkół i placówek niepublicznych obejmuje artykuły od 82 do 90a, w których to uregulowane są m.in. następujące kwestie:

1. Kto jest uprawniony do zakładania szkół niepublicznych,
2. wpis do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek,
3. sytuacje kiedy wpis do ewidencji podlega wykreśleniu,
4. prowadzenie szkół jako działalność oświatowa, a nie gospodarcza,
5. statut szkoły niepublicznej i jego rola,
6. nadawanie szkołom niepublicznym uprawnień szkół publicznych,
7. dotacje oświatowe przysługujące szkołom niepublicznym.

Istotne znaczenie dla funkcjonowania szkół ponadgimnazjalnych niepublicznych ma treść art. 90 ust. 3, 3b, 3c, 3e, 3f, 3g, 3h, 3i, 4, 8 u.s.o., a zwłaszcza ustęp 3d. Art. 90 ust. 3d u.s.o. został dodany przez art. 1 pkt 38 lit. e ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 Nr 56, poz. 458 z późn. zm.) - zmieniającą ustawę o systemie oświaty z dniem 22 kwietnia 2009 r. Zgodnie z art. 90 ust. 3d u.s.o. dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogły być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki.

Ubocznie należy zauważyć, iż ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 poz. 827 z późn. zm.) zmieniła dotychczasowy kształt art. 90 ust. 3d u.s.o. W związku z tym od 1 stycznia 2014 r. art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty stanowił, iż dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogły być wykorzystane wyłącznie na:

- 1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkoli, innej formy wychowania przedszkolnego lub

placówki, w tym na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;

- 2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:
  - a) książki i inne zbiory biblioteczne,
  - b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,
  - c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,
  - d) meble,
  - e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do używania.

Z dniem 31 marca 2015 r. została wprowadzona kolejna „zmiana” w art. 90 ust. 3d u.s.o.: dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogły być wykorzystane wyłącznie na:

- 1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkoli, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na:
  - a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,

**b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7**

– z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego - z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;

**2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:**

a) książki i inne zbiory biblioteczne,

b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,

c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,

d) meble,

e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do użytkowania.

Zmiana wprowadzona do art. 90 ust. 3d u.s.o. doprecyzowała już istniejące pojęcie „wydatku bieżącego”. Należy jednakże wskazać, iż zapis w art. 90 ust. 3d u.s.o. mówiący o prawie osoby prowadzącej szkołę do pobierania wynagrodzenia ze środków dotacji, jeżeli pełni funkcję np. dyrektora szkoły, był i nadal jest przedmiotem licznych sporów beneficjentów dotacji z organami jst (odpowiednikiem tego przepisu od 2018 roku jest art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych), ponadto jest do teraz przedmiotem licznych rozbieżnych wyroków sądów administracyjnych.

Na mocy art. 80 ustawy z dnia 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych uchylona została znaczna część przepisów ustawy o systemie oświaty (w tym art. 90 ust. 3d) i od 1 stycznia 2018 r. to właśnie ww. ustawa o finansowaniu zadań oświatowych reguluje kwestię otrzymywania, wydatkowania i kontroli dotacji oświatowych (o których mowa w przedmiotowej petycji). Tak oto zgodnie z art. 35 ust. 1 u.f.z.o.:

„Dotacje, o których mowa w art. 15–21, art. 25, art. 26, art. 28–31a i art. 32, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań placówek wychowania przedszkolnego, szkół lub placówek w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:

1) pokrycie wydatków bieżących placówki wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki, obejmujących każdy wydatek – poniesiony na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, w tym na:

[a) wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej, w tym na podstawie umowy cywilnoprawnej, w przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce oraz osoby fizycznej prowadzącej przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego – w wysokości nieprzekraczającej miesięcznie: – 250% średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego, o którym mowa w art. 30 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189) – w przypadku publicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz niepublicznych przedszkoli, o których mowa w art. 17 ust. 1, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych, o których mowa w art. 19 ust. 1, i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1, – 150% średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego, o którym mowa w art. 30 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela – w przypadku niepublicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, niewymienionych w tiret pierwszym, oraz niepublicznych szkół i placówek,]

b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe, oraz zadania, o którym mowa w art. 83 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2017 r. poz. 978, z późn. zm.3)),

2) pokrycie wydatków na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących:

a) książki i inne zbiory biblioteczne,





(wydatki bieżące jednostek budżetowych – art. 124 ust. 3 u.f.p. oraz art. 236 ust. 3 pkt 1 u.f.p.<sup>4</sup>) podlega bardzo szerokiej wykładni, która uwzględnia w zasadzie każdy rodzaj wydatku, jaki jest ponoszony bezpośrednio w celu sfinansowania podstawowej działalności statutowej szkoły lub placówki. W związku z tym mogą być z niej pokryte wszystkie potrzeby związane z funkcjonowaniem szkoły w sferze zadań dydaktycznych, opiekuńczych i wychowawczych. Pomimo, iż ustawodawca w art. 90 ust. 3d u.s.o. doprecyzował, że wydatki bieżące muszą być przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, to nie rozróżnił jednak ściśle stanowisk i grup wydatków „kwalifikowalnych” i „niekwalifikowalnych”. Tym samym najważniejszym kryterium możliwości finansowania z dotacji oświatowej wydatków szkoły jest to, aby dany wydatek był wydatkiem bieżącym szkoły, wynikającym z jej działalności, oraz aby przyczyniał się do realizacji jej statutowych zadań. Artykuł 90 ust. 3d mówi o dofinansowaniu „kształcenia”, „wychowania” i „opieki” czy też „profilaktyki społecznej”. Zdanie pierwsze przepisu należy odczytywać w całości, dostrzegając przy tym związki składniowe poszczególnych rzeczowników z innymi częściami mowy, jak również wzajemne relacje poszczególnych części zdania. Kluczowe znaczenie z tego punktu widzenia wydaje się mieć fakt, że mowa o „zadaniach w zakresie” kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Finansowaniu ze środków publicznych nie podlega zatem samo kształcenie, wychowanie i opieka, w tym profilaktyka społeczna, ale zadania szkoły w tym zakresie. Termin „zadanie” lub „zadania” wielokrotnie używany jest w ustawie o finansach publicznych, również w związku z dotacjami (m.in. w art. 15 ust. 3 pkt 2, art. 24 ust. 1, art. 47, art. 126, art. 128 ust. 2, art. 132 ust. 1 pkt 5 u.f.p.), jednak nie jest przez ustawodawcę nigdzie wyjaśniony, co zapewne wynika z jego aksjomatycznego charakteru. Za „zadanie” w dziedzinie prawa publicznego (administracyjnego czy finansowego) można ogólnie uznać zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach<sup>5</sup>. Zadanie polegające na „kształceniu” jest pochodną ustawowego oraz konstytucyjnego prawa każdego obywatela RP do kształcenia się oraz prawa dzieci i młodzieży do wychowania i opieki, odpowiednich do wieku i osiągniętego rozwoju (art. 1 pkt 1 u.s.o.). Oznacza ono zapewnienie uczniom możliwości uzyskiwania wiedzy oraz kwalifikacji. W związku z tym szkoła organizuje zajęcia, których podstawowe formy wymienia art. 64 u.s.o., a także egzaminy

<sup>4</sup> u.f.p. - skrót od: Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.).

<sup>5</sup> S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supemat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bocłowi*, Wrocław 2009, s. 158.

i sprawdziany związane z walidacją efektów kształcenia. Realizacja zadań ma charakter złożony i wymaga zarówno kompleksowych czynności całych zespołów ludzkich, jak i w konsekwencji ponoszenia różnorodnych wydatków. Jedne z nich dotyczą realizowanego zadania publicznego wprost, jeszcze inne zaś nie dotyczą go w ogóle. Selekcji wydatków pod kątem ich dofinansowania nie można jednak dokonywać w sposób mechaniczny, treść ustawy nie pozwala bowiem przyjąć stanowiska, iż związek wydatku z „celem” dofinansowania koniecznie musi być bezpośredni. Prawdopodobna wola ustawodawcy, towarzysząca uchwaleniu ustawy wprowadzającej z dniem 22 kwietnia 2009 r. przepis ust. 3d do art. 90 u.s.o., nie sięgała aż tak daleko, aby wykluczyć wydatki pośrednio związane z realizacją zadań. Wprowadzona nowelizacja miała *de facto* na celu wyeliminowanie nadużyć ze strony niepublicznych szkół dla dorosłych, gdzie zawyżano w sprawozdaniach częstokroć liczbę słuchaczy, na których przysługiwała dotacja. Należy zauważyć, iż zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 634/13: *„Zadania w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej należy rozumieć całościowo, a na ich realizację składa się ciąg czynności o charakterze merytorycznym, administracyjnym i obsługowym. Działalność ta z kolei powoduje powstanie różnych wydatków bieżących, z których o ile są one konieczne dla prowadzenia przez szkołę dla prowadzenia działalności w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, to mieszczą się w dyspozycji normy art. 90 ust. 3d w brzmieniu obowiązującym od 22 kwietnia 2009 r. do 31 grudnia 2013 r.”*<sup>6</sup>. Dalej zauważono, iż:

*„ (...) Jak wskazywano wyżej, przepis art. 90 u.s.o. jest konsekwencją art. 131 u.f.p., w którym ma swoje źródło. Zatem słusznie podnosi Skarżący, że pojęcie 'zadań', o których mowa w art. 90 u.s.o. w zw. z art. 131 u.f.p. należy interpretować jako realizację przez podmiot ogólnego celu jego działalności, a więc chodzi o działalność podstawową, statutową. W aspekcie finansowo-rachunkowym oznacza to, że taka działalność obejmuje różnorodny koszt, tzw. koszty bezpośrednie (czyli przypisywalne do jednostki produkcji), a w danym wypadku do działalności podstawowej, statutowej szkoły, ale także tzw. koszty pośrednie, gdzie takiego przypisania nie da się przeprowadzić. Koszty zarządzania podmiotem, zakupu materiałów oraz dokonywania czynności pomocniczych i obsługowych, np. wynagrodzeń pracowników administracyjno-obługowych są także niezbędne dla bieżącego funkcjonowania podmiotu dotowanego, jak koszty dające się bezpośrednio skojarzyć z działalnością w zakresie np. kształcenia. Nie powinno także uchodzić uwadze, że konstrukcja*

<sup>6</sup> Podkreślenie własne.

*finansowania realizacji zadań, ma swój związek z ogólną koncepcją budżetowania zadaniowego w jednostkach sektora finansów publicznych (w tym j.s.t.). Określając koszt zadania w budżecie zadaniowym, nie dokonuje się mechanicznego oddzielenia kosztów kwalifikowanych i niekwalifikowanych, ale włącza się do kalkulacji wszystkie koszty, których poniesienie jest konieczne do uzyskania określonego efektu ekonomicznego”<sup>7</sup>. Ponadto zgodnie z orzeczeniami WSA w Warszawie z dnia 13.10.2016 r. o sygn. V SA/Wa 4105/15, z dnia 09.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 4552/15, z dnia 12.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 3517/15, z dnia 17.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 4397/15, z dnia 17.01.2018 r., sygn. V SA/Wa 400/17: „Dotacja udzielana jest na zadania realizowane przez podmiot w postaci przedszkola a nie na finansowanie działania podmiotu go prowadzącego. Mając to na uwadze należy wskazać, że przy działaniu placówki takiej jak przedszkole realizowane są wydatki związane bezpośrednio z bieżącym realizowaniem zadań edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych jak również wydatki, które jedynie w sposób pośredni mogą dotyczyć tej pierwszej sfery związanej z edukacją, wychowaniem i opieką, będąc wydatkami organu prowadzącego określonymi w art. 5 ust. 7 u.s.o.”.*

Należy zauważyć zatem, iż nie istnieje obiektywny probierz celowości, który nie miałby cech arbitralności i który pozwalałby przewidzieć z góry, czy dany wydatek nie spowoduje dla organu prowadzącego ryzyka zwrotu na podstawie art. 252 ust. 1 u.f.p. Należy więc skonstatować, iż brak w przepisie art. 35 ust. 1 *in fine* u.f.z.o. jednoznacznych kryteriów pozwalających przyporządkować rodzaje wydatków do zadań podlegających dofinansowaniu z dotacji świadczyć może o niekonstytucyjności art. 35 ust. 1 u.f.z.o. (a poprzednio art. 90 ust. 3d u.s.o.), przede wszystkim zaś o naruszeniu zasady prawidłowej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP.

#### **1. PROBLEMATYKA DOTYCZĄCA SPORU (RÓWNIEŻ W ORZECZNICTWIE) ODNOŚNIE CHARAKTERU DOTACJI OŚWIATOWEJ. DOTACJA OŚWIATOWA JAKO DOTACJA PODMIOTOWA NA KAŻDY WYDATEK BIEŻĄCY (POŚREDNI I BEZPOŚREDNI) SZKOŁY**

Działalność oświatowa – mająca charakter niegospodarczy – jest z założenia deficytowa i aby była prowadzona, wymaga wsparcia ze środków publicznych. Podstawowym źródłem finansowania wspomnianej działalności są dotacje oświatowe, o których mowa w art. 26 ust. 2

<sup>7</sup> Podkreślenie własne.

ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (przed 2018 rokiem był to art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty). Dotacje te jako dotacje o charakterze podmiotowym nie są przyznawane na doraźne zaspokojenie potrzeb finansowych podmiotu, ale służą systematycznemu wyrównaniu bilansu przychodów i kosztów działalności (por. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, LEX 2015 oraz np. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 02.04.2014 r., sygn. I SA/Bk 634/13). Dotacja jest świadczeniem jednorazowym rocznym – wypłacanym aczkolwiek przez organ dotujący (przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiedniego szczebla) w 12 comiesięcznych ratach (transzach) w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca (poza miesiącem grudniem i styczniem). W wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. I OSK 1630/11 zauważono, iż: „oświatę oraz kształcenie należy zaliczyć do zadań publicznych nawet, gdy są wykonywane przez szkoły niepubliczne”. Zgodnie zaś z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 2076/13: „Uznać należy, że realizowane, jako podmioty spoza obszaru administracji publicznej, zadania z zakresu edukacji należy traktować jako zadania publiczne, co z kolei przesądza o tym, że dotacje otrzymywane przez te szkoły są dotacjami, o których mowa w art. 126 u.f.p. z 2009 r.; Zakwalifikowanie zadań z zakresu edukacji do zadań publicznych ma swoje źródło bezpośrednio w Konstytucji RP. Przepis art. 70 Konstytucji dotyczy prawa do nauki, nie tylko poprzez jego ustanowienie (ust. 1), ale również wskazanie podstawowych gwarancji jego realizacji, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: wolność wyboru rodzaju szkoły (ust. 3 zd. 1), wolność zakładania szkół różnych typów (ust. 3 zd. 2-3), a także określenie pewnych elementów ustroju szkolnictwa, takich jak: zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych (ust. 2), zasada powszechnego i równego dostępu obywateli do wykształcenia (ust. 4 zd. 1), zasada pomocy władz publicznych dla uczniów i studentów (ust. 4 zd. 2), zasada trójszczeblowości ustroju szkolnictwa (ust. 3 zd. 2), zasada dwusektorowości szkolnictwa, mającego przybierać postać szkolnictwa publicznego i niepublicznego (ust. 3) oraz zasada autonomii szkół wyższych (ust. 5) (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2008 r., K19107, publ. OTK-A 2008/10/182). (...) Zakwalifikowanie zadań z zakresu edukacji do zadań publicznych ma swoje źródło bezpośrednio w Konstytucji RP. (...) Szkoły niepubliczne dysponują majątkiem publicznym w postaci dotacji, jak również wykonują zadania publiczne. Są zatem podmiotami określonymi w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p”

Dotacje podmiotowe stanowią szczególnego rodzaju pomoc finansową przyznawaną na rzecz określonego ustawą podmiotu. W myśl definicji ustawowej zawartej w art. 131 u.f.p.

dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Uprawnienie do otrzymania dotacji podmiotowej jest zdeterminowane samym faktem prowadzenia działalności przewidzianej przez przepisy ustawowe. Ustawodawca określił zatem beneficjenta otrzymującego *ex lege* taką dotację, a także rodzaj działalności bieżącej podlegającej dofinansowaniu. Z powyższego można wywieść tezę, że dotacja podmiotowa ma charakter obligacyjny, gdyż do jej otrzymania powinien wystarczyć jedynie wniosek uprawnionego podmiotu, bez konieczności spełnienia dodatkowych wymagań i zawierania umowy w tym zakresie. Należy stanowczo podkreślić, iż dotacje oświatowe, o których mowa w ustawie o systemie oświaty są nadal dotacjami podmiotowymi (należącymi się na każdego słuchacza, uczącego się w szkole), mimo paru rozbieżnych w tej kwestii orzeczeń sądów administracyjnych w ostatnich latach. Kształt prawny dotacji przysługujących niepublicznym szkołom i placówkom w art. 90 u.s.o. (obecnie art. 35 ust. 1 u.f.z.o.) ulegał na przestrzeni lat od chwili wejścia w życie tej ustawy, tzn. od dnia 25.10.1991 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 95, poz. 425), daleko idącym zmianom. Względnie stałą i istotną ich cechą było jednak to, że zachowywały one charakter podmiotowy, a zatem uważano, że są przeznaczone ogólnie na dofinansowanie działalności bieżącej ustawowo wskazanych podmiotów – szkół oraz placówek – zob. m.in. nast. orzeczenia NSA: z dnia 19 grudnia 2001 r., III SA 1337/01, niepubl.; z dnia 23 kwietnia 2002 r., III SA 2080/01, niepubl., LEX nr 684917; z dnia 17 stycznia 2008 r., II GSK 320/07, niepubl., LEX nr 365849; z dnia 12 maja 2010 r., I OSK 672/10, niepubl., LEX nr 595462; wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., K 19/07, OTK ZU 2008/10/A, poz. 182, wyrok WSA w Opolu z 19 lipca 2007 r. I SA/Op 219/07, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 sierpnia 2011 r., III SA/GI 4/11, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 października 2010 r., I SA/Lu 325/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 grudnia 2011 r., I SA/Kr 1540/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 marca 2011 r., II SA/Bd 699/10, wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 czerwca 2011 r., I SA/Łd 597/11, wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2011 r., V SA/Wa 2912/10; A. Olszewski, *Zasady finansowania szkół i placówek niepublicznych w świetle obowiązujących przepisów prawa, orzecznictwa i praktyki*, „Samorząd Terytorialny” 2007 z. 7-8, s. 87. Wskazać w tym miejscu należy, iż w świetle powyższych wypowiedzi doktrynalnych i orzeczeń sądów administracyjnych Pan

od samego początku prowadzenia działalności oświatowej (co miało miejsce przed 2009 rokiem) żyli w przekonaniu, iż otrzymywane dotacje oświatowe na prowadzone szkoły były dotacjami podmiotowymi. Z chwilą wejścia w życie ust. 3d pojawiły się w tej

kwestii wątpliwości, zasygnalizowane zresztą już na marginesie jednego z wyroków Trybunału Konstytucyjnego<sup>8</sup>. Zgłaszane były propozycje kwalifikacji omawianej dotacji jako swoistej dotacji „mieszanej”, podmiotowo-celowej<sup>9</sup>, co z punktu widzenia przepisów prawa mogłoby oznaczać przede wszystkim ograniczenie swobody jej wydatkowania, wynikające m.in. z art. 250 w zw. z art. 127 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Orzeczenia większości sądów nie rozstrzygnęły kwestii charakteru dotacji merytorycznie, powoływały się w większości jedynie na podnoszony początkowo w doktrynie (przez Pana prof. dr hab. M. Pilicha) charakter dotacji podmiotowo-celowy. Należy jednak zauważyć, iż sam twórca tego tworu słownego – nieznanego i nieznajującego oparcia prawnego w ustawie o finansach publicznych – zrewidował swoje stanowisko w 2013 r. (po licznych głosach krytycznych autorów poczytnych pozycji z zakresu tematyki dotyczącej dotacji oświatowej) i przyznał, iż było ono błędne i stało się powodem niejednolitego orzecznictwa. Zgodnie bowiem z aktualnym komentarzem do ustawy o systemie oświaty Pana prof. dr hab. M. Pilicha: *„Zarówno w poprzednim wydaniu komentarza, jak i w judykaturze, było prezentowane stanowisko, zgodnie z którym dotacji udzielanej na podstawie art. 80 można przypisać charakter mieszany, podmiotowo-celowy (podmiotowy, gdy chodzi o przyznanie, celowy w zakresie wykorzystania przyznanych środków). Wymaga ono jednak pewnej korekty. Ustawie o finansach publicznych (art. 126 u.f.p.) znane są trzy typy dotacji: 1) dotacje celowe (art. 127 u.f.p.), 2) dotacje przedmiotowe (art. 130 u.f.p.), a także 3) dotacje podmiotowe (art. 131 u.f.p.). Mimo że wyróżnienie tych typów dotacji w przepisach ustawowych następuje jedynie w odniesieniu do wydatków budżetu państwa, w orzecznictwie zastosowano je także do dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>654</sup>. Dotacje podmiotowe mają bez wątpienia najszersze określenie przeznaczenie; dofinansowaniu nie podlega bowiem ani „cel” (przedsięwzięcie społecznie użyteczne), jak to ma miejsce w przypadku dotacji celowej, ani*

<sup>8</sup> Zob. uzasadnienie cyt. wyroku TK z dnia 18 grudnia 2008 r., K 19/07.

<sup>9</sup> Tak początkowo zwłaszcza M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2009, s. 734, przyp. 445; A. Ostrowska, *Udzielanie dotacji samorządowym jednostkom oświaty – samorządowa powinność czy samorządowe władztwo finansowe?*, [w:] A. Borodo (red.), *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 190; w orzecznictwie m.in. wyroki WSA: w Gdańsku z dnia 15 marca 2011 r., I SA/Gd 1268/10, „Wspólnota” 2011 nr 19, s. 44; w Krakowie z dnia 10 maja 2012 r., I SA/Kr 399/12, LEX nr 1266346; w Lublinie z dnia 13 lipca 2012 r., I SA/Lu 384/12, LEX nr 1266611; w Krakowie z dnia 12 grudnia 2012 r., I SA/Kr 1304/12, LEX nr 1234843; WSA w Krakowie z dnia 21 listopada 2014 r., I SA/Kr 1573/14, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 3 września 2014 r., II GSK 916/13, CBOSA.

produkt (usługa), jak to ma miejsce w ramach dotacji przedmiotowych. Ze środków dotacji podmiotowej wspierana jest natomiast określonego rodzaju „działalność” podmiotu prawnego, wynikająca z przepisów prawa materialnego”. Dalej autor komentarza wskazuje, iż: „Zmiany wprowadzone do komentowanego przepisu na mocy ustawy nowelizującej z 2009 r. mogą budzić wątpliwości co do konkretnego charakteru prawnego dotacji z art. 90. Ponieważ ten problem był już przedmiotem rozważań w art. 80, nie powtarzając tych samych argumentów, wystarczy stwierdzić, że chodzi o dotację o charakterze podmiotowym; udziela się jej jednostkom spoza sektora finansów publicznych na cel ogólnego dofinansowania ich bieżącej działalności statutowej. Charakter tej dotacji jest determinowany przepisami ustawowymi i nie podlega modyfikacjom na poziomie aktów prawa miejscowego, wydawanych w oparciu o art. 90 ust. 4”<sup>10</sup> (vide: M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty, Komentarz*, SIP LEX 2013). Z kolei w innej pozycji w piśmiennictwie akcentuje się, iż: „Przeznaczenie każdej dotacji (w tym dotacji podmiotowej) i związanego z nim obowiązku rozliczenia się z dotacji wydatkami miarodajnymi do prawnie określonego jej przeznaczenia nie można utożsamiać z „celem” właściwym dotacjom celowym. Przykładem nieprawidłowych poglądów wynikających z pomijania definicji dotacji i definicji dotacji podmiotowej jest twierdzenie, że dotacje z art. 80 i art. 90 SysOśwU są „dotacjami podmiotowo-celowymi (zob: M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty, Komentarz: Warszawa, 2012, pkt 11 komentarza do art. 80*). Z samego faktu, że każda dotacja podmiotowa ma określone ustawowo jej „przeznaczenie” (tj. na dofinansowanie działalności bieżącej beneficjenta) oraz tytułu, z jakiego jej wykorzystanie podlega finansowemu rozliczeniu, nie wynika, że jest ona dotacją celową. Tym bardziej, że prawna natura dotacji celowych (tj. ich przeznaczenie i rozliczanie) jest diametralnie odmienna od dotacji podmiotowych” (por. A. Walasik, A. Babczuk, A. Talik, *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Planowanie, udzielanie, rozliczanie*; Beck 2013, str. 547-548)<sup>11</sup>. Zgodnie bowiem z cytowaną wyżej pozycją (tamże, str. 12): „W odróżnieniu od dotacji podmiotowych oraz przedmiotowych, które służą dofinansowaniu bądź to określonego podmiotu, bądź też określonej działalności, ze środków przekazywanych w formie dotacji celowych można dofinansować lub sfinansować w całości lub części realizację zadania publicznego, scedowanego na beneficjenta środków publicznych. W związku z powyższym rozliczenie dotacji celowej wymaga wykazania, że zakładany cel w postaci określonego

---

<sup>10</sup> Podkreślenie własne.

<sup>11</sup> Podkreślenie własne.



przedsięwzięcia został zrealizowany, a otrzymane środki publiczne przeznaczono na sfinansowanie związanych z nim wydatków<sup>12</sup>. Należy zauważyć, iż: „Przeznaczeniem dotacji celowych jest osiągnięcie określonego (sparametryzowanego) celu drogą poniesienia określonych (wiążąco) wydatków<sup>13</sup> (tamże, str. 547). Ponadto „specyficznego dotacjom podmiotowym przeznaczenia nie wolno utożsamiać z celem właściwym dla przeznaczenia dotacji celowych. Dotację podmiotową rozlicza się wydatkami na działalność bieżącą, podczas gdy dotacja celowa podlega 2 rozliczeniom: rozliczeniu merytorycznemu (realizacja celu) i rozliczeniu finansowemu (dokonanie określonych wydatków). Mimo to nadal zdarzają się nieścisłości w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie przeznaczenie dotacji oświatowej, określone przepisami art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d SysOśwU, sąd nazywa „ustawowo wskazanym celem” dla tych dotacji. Teza o niejako podwójnych cechach normatywnych dotacji oświatowej pozbawiona jest jakichkolwiek podstaw, zarówno w ogólnym prawie dotacyjnym, jak i w szczegółowych tytułach dotacyjnych, które ustanawia polski ustawodawca. Nie jest bowiem możliwe stworzenie takiej dotacji, która jako podmiotowa byłaby rozliczana dowodami poniesienia z niej wydatków na ustawowo wskazaną działalność bieżącą, a zarazem byłaby dotacją celową – rozliczaną efektem i rezultatem oraz ściśle ustalonymi kategoriami wydatków na ich realizację. Zastosowanie w stosunku do konkretnej dotacji konstrukcji właściwej dotacjom podmiotowym (art. 131 FinPublU) wyklucza definitywnie nadawanie jej dodatkowych cech, właściwych dotacji celowej (art. 127 DyscFinPublU) lub dotacji przedmiotowej (art. 130 FinPublU)<sup>14</sup> (vide: W. Lachiewicz, P. Ciszewski, *op. cit.*, C.H. Beck 2013, str. 30). Zwraca się również uwagę, iż „jeżeli zapisane w art. 80 i 90 SysOśwU dotacje oświatowe uznamy za dotacje podmiotowe (a takie wnioski wynikają z doktryny i orzecznictwa sądowego) (...)”<sup>15</sup> (tamże, str. 39). Tym samym pomimo zmiany chodzi nadal o dotację podmiotową, w ramach której należy domniemywać zasadniczą swobodę wydatkowania przyznanych środków na pokrycie wszelkich wydatków dotyczących

---

<sup>12</sup> Podkreślenie własne.

<sup>13</sup> Podkreślenie własne.

<sup>14</sup> Podkreślenie własne.

<sup>15</sup> Podkreślenie własne.

działalności statutowej szkoły lub placówki<sup>16</sup>. Zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, w oparciu o zasadę racjonalnego ustawodawcy przyjętą należy więc, że dotacja podmiotowa jest więc dotacją przyznawaną za zrealizowanie zadania publicznego z zakresu edukacji - wykształcenia określonej ilości osób. Zważyć przy tym należy, iż warunkiem koniecznym otrzymania dotacji przez beneficjenta jest uczestnictwo słuchaczy na zajęciach lekcyjnych, którzy swoją obecność potwierdzają własnoręcznym podpisem na listach obecności. To zatem liczba słuchaczy na zajęciach jest wyznacznikiem wysokości otrzymania miesięcznej transzy dotacji podmiotowej, co tylko potwierdza jej podmiotowy charakter. Dotacje podmiotowe mają bez wątpienia najszersze określone przeznaczenie; dofinansowaniu nie podlega bowiem ani „cel” (przedsięwzięcie społecznie użyteczne), jak to ma miejsce w przypadku dotacji celowej, ani produkt (usługa), jak to ma miejsce w ramach dotacji przedmiotowych. Ze środków dotacji podmiotowej wspierana jest natomiast określonego rodzaju „działalność” podmiotu prawnego, wynikająca z przepisów prawa materialnego; również w przepisach materialnoprawnych rangi ustawowej określony zostaje krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji. Beneficjent dotacji podmiotowej rozlicza się z otrzymanych środków publicznych dowodami poniesienia kosztów właściwych jej przeznaczeniu, które wynika łącznie z art. 131 u.f.p. i przepisów źródłowych dla konkretnej dotacji podmiotowej. Nakładanie obowiązku rozliczania dotacji poczynionymi wydatkami bieżącymi szkół zdaje się wykraczać poza istotę dotacji podmiotowych. Rozliczanie się przez beneficjenta dotacji dowodami poniesienia określonych wydatków, a dodatkowo również dowodami realizacji celu jest istotą dotacji celowej. Tymczasem beneficjent dotacji oświatowej tj. podmiotowej pomimo, iż każdą obecność słuchacza na zajęciach dokumentuje w postaci list obecności, co winno być jedyną przesłanką weryfikacji prawidłowości wydatkowania dotacji, to dodatkowo musi jeszcze wykazywać rodzaj poniesionych wydatków bieżących. Udokumentowana obecność słuchacza na zajęciach lekcyjnych stanowi swoisty dowód wywiązania się przez beneficjenta dotacji z obowiązku zapewnienia warunków kształcenia i edukacji. W raporcie Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 lipca 2012 r.<sup>17</sup> zwrócono również uwagę m.in. na to, iż: dotacje przekazywane szkołom niepublicznym

<sup>16</sup> W. Bień, Podmioty uprawnione do korzystania z dotacji oświatowych, „Finanse Komunalne” 2013, z. 6, s. 25; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 634/13, LEX nr 1515771: „Wspólnota” 2014 nr 19, s. 36.

<sup>17</sup> Vide: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4232,vp,5385.pdf>, dn. 04.04.2019 r.

są dotacjami podmiotowymi. Ponadto zdaniem NIKU jedynym kryterium rozliczenia udzielonych dotacji powinna być liczba uczniów – przy czym Najwyższa Izba Kontroli badała okres już po wprowadzeniu przepisu art. 90 ust. 3d u.s.o. – tym okresem był okres od 1 września 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. NIK wskazała, iż częstokroć zdarzało się, iż zakres przeprowadzanych kontroli przekraczał poza upoważnienie wynikające z przepisów o systemie oświaty, tj. przedmiotem kontroli nie była tylko prawidłowość wykorzystania udzielonych dotacji ale również prawidłowość prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej, rzetelność opisywania dokumentów potwierdzających dokonanie wydatku, czy też prawidłowość kalkulowania kosztów usług finansowych ze środków dotacji. Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym do starostów NIK wnosila m.in. o przygotowanie projektów uchwał organów stanowiących JST, dotyczących trybu udzielania dotacji dla szkół niepublicznych, uwzględniających podstawę obliczania dotacji, kryterium wyboru „najbliższego powiatu” oraz trybu rozliczania udzielanych dotacji podmiotowych wyłącznie na podstawie rzeczywistej liczby uczniów.

Wobec nowelizacji ustawy o systemie oświaty z dnia 31.03.2015 r. (na mocy ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. 2015 poz. 357) i zmianie treści przepisu art. 90 ust. 3d u.s.o. należy wskazać, iż nowa treść przepisu art. 90 ust. 3d przesądzała o podmiotowym charakterze dotacji oświatowej (dotacje oświatowe są zaś dotacjami podmiotowymi co zostało jednoznacznie rozstrzygnięte w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 marca 2011 r., IV SA/Wr 791/10, NSA z dnia 22 marca 2012 r., sygn. II GSK 204/2011, NSA z dnia 29 listopada 2012 r., II GSK 1609/11, wyroku NSA z 12 grudnia 2013 r. II GSK 1482/12; w ślad za tymi orzeczeniami: wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2014 r., II GSK 1589/12, wyrok NSA z dnia 24 września 2014 r., II GSK 1147/13, wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 października 2014 r., I SA/Kr 1446/14, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. I SA/Bk 634/13, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 110/14, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. I SA/Bk 588/15, wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2017 r., II GSK 1355/15) i możliwości ponoszenia z niej praktycznie wszystkich wydatków bieżących (pośrednich i bezpośrednich), w tym zadań organu prowadzącego z art. 5 ust. 7 – przy czym należy zauważyć, iż wyliczenie w art. 5 ust. 7 jest jedynie przykładowe oraz że w literach a i b ustępu 3d w uchylonym art. 90 u.s.o. katalog dozwolonych wydatków ma charakter jedynie przykładowy. Reguły wykładni językowej (reguły semantyczne i syntaktyczne języka polskiego) nie pozostawiają w tym zakresie żadnych wątpliwości. Ustawodawca w punkcie 1 art. 90 ust.

3d wyraźnie wskazuje, iż dotacje mogą być przeznaczone na pokrycie wydatków bieżących szkoły, z jednoznacznym zastrzeżeniem, że wydatek bieżący obejmuje każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły. Przez cele działalności szkoły należy rozumieć realizację statutowych zadań szkoły. Wyliczenie w punktach a i b punktu 1 ustępu uznać należy jedynie za doprecyzowanie ustawodawcy w celu wyeliminowania pojawiających się wcześniej wątpliwości w wykładni (uchylonego już) art. 90 ust. 3d jak i zarazem (uchylonego także) art. 5 ust. 7 u.s.o. W wyroku NSA z dnia 16 stycznia 2014 r., II GSK 1589/12: „ (...) Podobnie należy ocenić wskazane w wyroku naruszenie odnoszące się do charakteru dotacji, a co się z tym wiąże nałożenie na beneficjenta szczegółowych obowiązków informowania o rodzajach wydatków pokrywanych środkami z dotacji. Dotacje przyznawane na podstawie art. 90 ust. 1 u.s.o. mają charakter podmiotowy, zatem przekazywane są w związku z realizacją określonych zadań oświatowych i kontrola ich wykorzystania lub informowania w tym zakresie może być odnoszona do tych zadań, a nie celowości poszczególnych wydatków ponoszonych w związku z realizacją takich zadań, jak to stanowił § 5 pkt 1 i § 5 pkt 2 uchwały”. Zgodnie zaś z wcześniejszym orzeczeniem NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., II GSK 1482/12: „ (...) Zdaniem skarżącej, Sąd pierwszej instancji błędnie uznał, że dotacja przeznaczona na bieżącą działalność placówki oświatowej ma charakter dotacji "mieszanej" - "podmiotowo - celowej", a w konsekwencji, że określony w zaskarżonej uchwale sposób prowadzenia przez niepubliczne szkoły i placówki oświatowe dokumentacji księgowej związanej z otrzymywanymi dotacjami mieści się w granicach upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 90 ust. 4 u.s.o.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, skarżąca trafnie zarzuciła naruszenie art. 131 u.f.p. w związku z art. 90 ust. 3d u.s.o. poprzez przyjęcie, że dotacja przeznaczona na bieżącą działalność szkoły ma charakter "podmiotowo - celowy" a nie podmiotowy.

Na gruncie ustawy o finansach publicznych wyróżnia się trzy typy dotacji: dotacje celowe (art. 127 u.f.p.), dotacje przedmiotowe (art. 130 u.f.p.) oraz dotacje podmiotowe (art. 131 u.f.p.). Dotacje celowe przeznaczone są na realizację konkretnego przedsięwzięcia społecznie użytecznego (celu) wymienionego w art. 127 u.f.p. Ze środków dotacji podmiotowej wspierana jest natomiast oznaczona rodzajowo "działalność" podmiotu prawnego. Rodzaj "działalności" oraz krąg beneficjentów dotacji określają przepisy prawa materialnego rangi ustawowej.

Zgodnie z art. 131 u.f.p. dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotu wskazanego w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie określonym w odrębnej ustawie lub umowie międzynarodowej. Z kolei

w myśl art. 90 ust. 3d u.s.o. dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowywania i opieki, w tym profilaktyki społecznej i mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Porównanie treści obu powołanych przepisów prowadzi do wniosku, że dotacje przyznawane na podstawie ustawy o systemie oświaty odpowiadają definicji dotacji podmiotowej przyjętej w art. 131 u.f.p. W literaturze podnosi się, że: "(...) U podstaw decyzji ustawodawcy legło - typowe dla dotacji podmiotowych - założenie, że działalność oświatowa, jako mająca charakter niegospodarczy, jest z założenia deficytowa i aby była prowadzona, wymaga wsparcia ze środków publicznych. Przyznanie dotacji następuje więc nie ze względu na doraźne zaspokojenie potrzeb finansowych podmiotu, ale aby systematycznie wyrównać bilans przychodów i kosztów działalności." (M. Pilich Ustawa o systemie oświaty. Komentarz, Wydanie V).

Sąd pierwszej instancji przyjmując, że środki przeznaczone na finansowanie bieżącej działalności szkoły lub innej placówki oświatowej stanowią dotację "podmiotowa - celową" pominął, że tego rodzaju dotacja nie jest znana ustawie o finansach publicznych. Kwestia ta ma o tyle istotne znaczenie, że w odniesieniu do dotacji celowej i podmiotowej ustawodawca przyjmuje inne reguły ich przyznawania i rozliczenia. W przypadku przyjęcia koncepcji przedstawionej przez Sąd pierwszej instancji, że dotacja przeznaczona na finansowanie bieżących wydatków szkoły lub placówki ma charakter "podmiotowo - celowy" powstaje problem, jakie zasady przyznawania i rozliczania dotacji będą miały zastosowanie. Temu istotnemu zagadnieniu Sąd nie poświęcił jednak uwagi. Stanowisko Sądu pierwszej instancji nie uwzględnia także, że przepisy ustawy o finansach publicznych, regulujące tworzenie uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, stanowią, że w załącznikach do wspomnianej uchwały zamieszcza się, zgodnie z art. 214 pkt 1 u.f.p., zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych (art. 215 ust. 1 u.f.p.). Stosownie do art. 215 ust. 2 u.f.p. w zestawieniu wyodrębnia się dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego. Powołane przepisy stanowią zatem dodatkowy argument przemawiający za uznaniem koncepcji Sądu pierwszej instancji o "podmiotowo-celowym" charakterze dotacji oświatowej za błędną.

Dodać należy, że przytoczony przez WSA pogląd M. Pilicha o "mieszanym" charakterze dotacji, w wydaniu V komentarza do ustawy o systemie oświaty został przez Autora skorygowany i obecnie stoi on na stanowisku, że omawiana dotacja ma charakter

podmiotowy. Z kolei powołany przez Sąd pierwszej instancji nieprawomocny wyrok WSA w Gdańsku z 15 marca 2011 r. sygn. akt I SA/Gd 1268/10 został uchylony wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 listopada 2012 r. sygn. akt II GSK 1759/11.

*W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego dotychczasowe rozważania uzasadniają pogląd o braku podstaw do przyjęcia, że w ustawie o systemie oświaty ustawodawca wprowadził nowy typ dotacji bez uregulowania kwestii jej przyznawania i rozliczania, a także ujęcia w uchwale budżetowej. Jak już wspomniano dotacje przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki wykazują cechy dotacji podmiotowej, a więc ich przyznawanie i rozliczanie powinno następować według zasad właściwych dla tego rodzaju dotacji...*

Powyższe orzeczenie jest tylko potwierdzeniem jaki chaos w orzecznictwie sądowno-administracyjnym wprowadził błąd w kwalifikacji charakteru dotacji oświatowej twórcy komentarza do ustawy o systemie oświaty. Z rozczarowaniem podkreślić należy, iż po wydaniu powyższego orzeczenia i po zrewidowaniu własnego błędnego stanowiska przez prof. dr hab. Pilicha w 2013 roku (po fali krytyki przez cytowanych już w niniejszym piśmie autorów poczytnych pozycji z zakresu dotacji oświatowych) sądy administracyjne niechętnie zmieniały swoje stanowisko w kwestii charakteru dotacji jako dotacji podmiotowo-celowej, co gorsza wielokrotnie przywołując w swych orzeczeniach nieaktualne stanowisko prof. dr hab. Pilicha sprzed 2013 roku - vide wyrok NSA z dnia 03.09.2014 r., II GSK 916/13 (doskonały przykład chaosu prawnego i niejedności orzecznictwa, rozbieżności poglądów samego NSA, w dodatku w oparciu o nieaktualny pogląd samego twórcy nietrafnego i jak już zostało podkreślone zrewidowanego poglądu o podmiotowo-celowym charakterze dotacji), wyrok NSA w Warszawie z dnia 25.09.2015 r., sygn. II GSK 1769/14, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 05.03.2014 r., I SA/Gd 1381/13, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 02.04.2014 r., I SA/Gd 124/14, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29.11.2016 r., I SA/Gd 1105/16, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18.01.2017 r., I SA/Gd 458/16, wyrok WSA w Krakowie z dnia 17.02.2016 r., I SA/Kr 1867/15, wyrok WSA w Krakowie z dnia 29.12.2016 r., sygn. I SA/Kr 1304/16, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13.01.2017 r., I SA/Kr 1301/16, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14.05.2015 r., I SA/Po 1101/14, wyrok WSA w Lublinie z dnia 06.07.2016 r., sygn. I SA/Lu 51/16, wyrok WSA w Lublinie z dnia 08.04.2016 r., sygn. I SA/Lu 1208/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19.02.2016 r., I SA/Lu 869/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 04.03.2016 r., I SA/Lu 965/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 07.10.2015 r., III SA/Wr 440/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19.06.2015 r., III SA/Wr 161/15, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21.04.2015 r., I SA/Bd 29/15, wyrok WSA w Łodzi z dnia 27.04.2016 r., I SA/Łd 152/16, WSA w Gliwicach z dnia 1 sierpnia 2013 r., I SA/GI 523/13. We wszystkich powyższych

orzeczeniach sądy powołują się na nieaktualny, błędny i zrewidowany później pogląd prof. dr hab. M. Pilicha z komentarza do ustawy z 2012 roku: tj. M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, ABC 2012. Pokazuje to tylko skalę problemu powstałego przez błędne stanowisko M. Pilicha i świadczy o dużej niesprawiedliwości zapadłych w ostatnich latach orzeczeń. Niezrozumiałym jest dlaczego w powyższych orzeczeniach nie powołano się na zrewidowany w 2013 roku pogląd prof. dr hab. M. Pilicha oraz na orzeczenia NSA odnośnie podmiotowego charakteru dotacji z dnia 22 marca 2012 r., sygn. II GSK 204/2011, NSA z dnia 29 listopada 2012 r., II GSK 1609/11, NSA z z 12 grudnia 2013 r. II GSK 1482/12; NSA z dnia 16 stycznia 2014 r., II GSK 1589/12, NSA z dnia 24 września 2014 r., II GSK 1147/13, a także WSA w Krakowie z dnia 21 października 2014 r., I SA/Kr 1446/14, WSA w Białymstoku z dnia 2 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 634/13, WSA w Białymstoku z dnia 16 kwietnia 2014 r., I SA/Bk 110/14, WSA w Białymstoku z dnia 12 listopada 2015 r., I SA/Bk 588/15 oraz NSA z dnia 19 stycznia 2017 r., II GSK 1355/15.

**2. NOWELIZACJE PRZEPISU ART. 90 UST. 3D U.S.O. - - ILOŚĆ NOWELIZACJI I ICH ZNACZENIE I WPLYW NA ORZECZNICTWO. CHAOS PRAWNY ZWIĄZANY ZE STAŁYM DOPRECYZOWYWANIEM (UCHYLONEGO JUŻ) art. 90 ust. 3d u.s.o. (obecnie art. 35 ust. 1 u.f.z.o.) I WYNIKŁE STĄD BŁĘDNE I WYKLUCZAJĄCE SIĘ WZAJEMNIE ORZECZENIA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH. PODWAŻANIE PRZEZ NIEKTÓRE SĄDY ADMINISTRACYJNE WYKŁADNI AUTENTYCZNEJ (A ZATEM RZECZYWISTEJ WOLI) UDZIELONEJ PRZEZ USTAWODAWCĘ.**

Przepis art. 90 ust. 3d u.s.o. z dniem 22 kwietnia 2009 r. został dodany przez art. 1 pkt 38 lit. e) ustawy z dnia 19 marca 2009 r. (Dz.U. z 2009, Nr, 56, poz. 458) zmieniającej ustawę o systemie oświaty.

I tak, przepis art. 90 ust. 3d u.s.o. w brzmieniu obowiązującym do końca 2013 r. stanowił, że:

*"Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki."*

W tym miejscu wskazać należy, że przed 22 kwietnia 2009 r. dotacje udzielane były jedynie w oparciu o przepis art. 90 ust. 3 u.s.o., który wówczas brzmiał następująco: „Dotacje dla

*niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na każdego ucznia 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 niepubliczną szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. 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 uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 06.11.2008 r. (druk sejmowy nr 1343)<sup>18</sup> poprzedni rząd (rządowy projekt do łaski marszałkowskiej złożył bowiem ówczesny Prezes Rady Ministrów Pan Donald Tusk, a Marszałkiem Sejmu był wówczas Pan Bronisław Komorowski) tak oto uzasadniał zasadność wprowadzenia przepisu art. 90 ust. 3d do ustawy o systemie oświaty : „*Wprowadzenie projektowanych zmian odpowiada na liczne postulaty zgłaszane przez jednostki samorządu terytorialnego sygnalizujące potrzebę uregulowania przedmiotowej kwestii poprzez stworzenie bardziej skutecznych niż dotychczas instrumentów umożliwiających kontrolę przekazywanych szkołom dotacji, a w konsekwencji – zapewnienie celowości i przejrzystości wydatkowania środków publicznych.*

*Zmiany te umożliwią organowi dotującemu eliminowanie nadużyć zachodzących w wyniku stosowania praktyk pobierania dotacji przez szkołę niepubliczną, w szczególności dla dorosłych, w wysokości znacznie przekraczającej kwotę, wynikającą z liczby słuchaczy faktycznie uczęszczających do szkoły. W obecnym stanie prawnym, osoby prowadzące szkoły niepubliczne, zwłaszcza szkoły niepubliczne dla dorosłych, praktykują utrzymywanie takiej listy słuchaczy (nie dokonując skreśleń z tej listy osób zapisanych, ale faktycznie nieuczęszczających do szkoły), która warunkuje naliczenie i jak najdłuższe otrzymanie dotacji. Potrzebę wprowadzenia projektowanych zmian potwierdziły wyniki kontroli funkcjonowania szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych w systemie oświaty, przeprowadzonej w 2007 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli. NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych dla dorosłych w związku ze stwierdzeniem istotnych nieprawidłowości w organizacji tych szkół oraz*

<sup>18</sup> Vide: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/1343> - zakładka uzasadnienie, str. 35-36.



wykazała, że obowiązujące przepisy umożliwiają funkcjonowanie szkół pokrywających koszty działalności wyłącznie z uzyskanych środków publicznych, bez konieczności angażowania środków z opłat wnoszonych przez słuchaczy. Szkoły ewidencjonowały w dokumentacji szkolnej możliwie największą liczbę słuchaczy, którym, poza edukacją szkolną, oferowano zaświadczenia dające określone uprawnienia (m.in. do zwolnienia ze służby wojskowej, uzyskiwania zasiłków z ZUS, itp)".

Wprowadzenie zatem przepisów dotyczących możliwości kontrolowania wykorzystania dotacji miało na celu zapobieganie nadużyciom związanym z przekazywaniem przez samorządy dotacji w kwotach w wysokości znacznie przekraczającej kwotę, wynikającą z liczby słuchaczy faktycznie uczęszczających do danej szkoły.

Zgodnie z § 2 i § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej: „Ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. (...)Przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy”. Z całą pewnością przepis art. 90 ust. 3d u.s.o. nie był przepisem, który dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażał intencje prawodawcy. Zostanie to wykazane w dalszej części pisma na przykładzie wykluczających się wzajemnie orzeczeń sądów administracyjnych.

Z dniem 01 stycznia 2014 r. przepis art. 90 ust. 3d uległ zmianie (przez art. 1 pkt 20 lit. e) ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 827) zmieniającej ustawę o systemie oświaty), i stanowił, że:

*"Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:*

*1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup*

*i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;*

*2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:*

*a) książki i inne zbiory biblioteczne,*

*b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,*

*c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,*

*d) meble,*

*e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do użytkowania".*

Natomiast z dniem 31 marca 2015 r. został zmieniony przepis art. 90 ust. 3d pkt 1 u.s.o. przez art. 1 pkt 61 lit. b) ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. (Dz.U.2015.357) zmieniającej ustawę o systemie oświaty.

A zatem, od dnia 31 marca 2015 r. przepis art. 90 ust. 3d u.s.o. brzmi:

*"Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na:*

*1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na:*

*a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,*

*b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 - z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;*

*2) zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, obejmujących:*

*a) książki i inne zbiory biblioteczne,*

*b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w szkołach, przedszkolach i placówkach,*

*c) sprzęt sportowy i rekreacyjny,*

*d) meble,*

*e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości, w momencie oddania do użytkowania".*

Zwrócić należy uwagę, że wyżej cytowany przepis art. 90 ust. 3d u.s.o. powołuje w pkt 1) lit.

b) przepis art. 5 ust. 7 u.s.o., który również uległ zmianie.

W myśl art. 5 ust. 7 (w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 marca 2015 r.) "*Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy*

*w szczególności:*

*1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych*

*i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;*

*2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;*

*3) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r.*

*o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694, z późn. zm.), i organizacyjnej szkoły lub placówki;*

*4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych"*

Od dnia zaś 31 marca 2015 r. ww. przepis art. 5 ust. 7 otrzymał nowe brzmienie: "Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności:

1) zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych

i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;

1a) zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki

i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym;

2) wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;

3) zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym

w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy

z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, z późn. zm.), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki;

4) wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych"

Z analizy treści przytoczonych wyżej przepisów (art. 90 ust. 3d i art. 5 ust. 7) w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 marca 2015 r. oraz w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 marca 2015 r. wynika, że zmiana jego treści dotyczyła celów, na jakie dotacja w rozumieniu tego przepisu może być przeznaczona. Zmiany tego przepisu miały jedynie charakter definiujący, doprecyzowujący zawarte w tym przepisie (w brzmieniu obowiązującym w roku 2013) określenie "wydatki bieżące", obejmujące każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, w tym na:

a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego,

b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 - z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego;

Jak wynika z uzasadnień projektów ustaw zmieniających powyższe przepisy, tj. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.), która weszła w życie z dniem 01.01.2014 r., oraz ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 357), która weszła w życie z dniem 31 marca 2015 r., wprowadzone zmiany miały jedynie charakter definiujący oraz doprecyzowujący.

W projekcie uzasadnienia zmiany art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. wskazano, że zmiana art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty polega na zdefiniowaniu wydatków, które mogą być pokrywane z dotacji. Środki z dotacji mogą być przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności powyższych: szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego oraz na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Dotacja nie może być wykorzystana na pokrycie wydatków związanych z inwestycjami i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

W projekcie zaś uzasadniania zmiany art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. wskazano, że: *"proponowana zmiana brzmienia ma charakter doprecyzowujący, potwierdzając (zgodnie z dotychczasową praktyką w interpretacji tego przepisu), że w ramach wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, które mogą być pokrywane z dotacji, można uwzględniać również wydatki związane z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty"* Odnośnie zaś zmiany art. 5 ust. 7, wskazano, że zmiana ta dotyczy *"doprecyzowania zadań organu prowadzącego szkołę w zakresie zapewnienia szkole, w ramach dotychczas świadczonej obsługi administracyjnej, również obsługi prawnej (zmiana art. 5 ust. 7 pkt 3 ustawy o systemie oświaty)"*.

Istotne przy tym jest, że ustawodawca w obu ww. nowelach z dnia 13 czerwca 2013 r. i 20 lutego 2015 r. nie przewidział dla zmienionego art. 90 ust. 3d przepisów przejściowych,

w drodze których reguluje się tylko zdarzenia prawne, gdy ustawodawca nie chce zachować powstałych uprawnień, obowiązków lub kompetencji albo chce je zmienić, albo też gdy chce uznać dokonane czynności za bezskuteczne. Takich zmian w ww. ustawach nowelizujących ustawodawca nie wprowadził, zaś zmiana wskazanych wyżej przepisów miała charakter doprecyzowujący i definiujący, a przy tym miała charakter wyjątkowy, gdyż dotyczyła wydatkowania środków publicznych, co podlega ścisłej kontroli.

A zatem, wobec braku przepisów intertemporalnych (przejściowych) zaistniała podstawa do przyjęcia, że wolą ustawodawcy było zastosowanie wprowadzonych zmian do stosunków prawnych trwających już w dacie wejścia w życie znowelizowanej ustawy.

Na potwierdzenie prawidłowości tego stanowiska należy przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2004 r., SK 39/03, w którym Trybunał wyraził pogląd, że: *"ustawodawca nie regulując wyraźnie kwestii intertemporalnej otwiera drogę do tego, aby w danej sytuacji stosować zasadę tempus regit actum. Tak więc i wobec braku wyraźnej regulacji intertemporalnej kwestia międzyczasowa i tak będzie rozstrzygnięta, tyle, że na korzyść zasady bezpośredniego stosowania zasady nowej, od momentu wejścia w życie, do stosunków nowopowstałych i tych które trwając w momencie wejścia w życie ustawy – nawiązały się wcześniej"*.

Podobnie w wyroku z 25 maja 2004 r., SK 44/03 (publ. OTK-A 2004/5/46; lex nr 113003) Trybunał Konstytucyjny stwierdził: *"Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (por. K. 10/93) zakres obowiązywania przepisu należy analizować funkcjonalnie, tj. w ścisłym związku z jego stosowaniem w czasie. Ujęcie to ma szczególne znaczenie wówczas, gdy brak jest oddzielnych (wyodrębnionych jako jednostki redakcyjne tekstu ustawy zmieniającej) przepisów intertemporalnych. W takim bowiem przypadku - wbrew potocznym intuicjom - nie zachodzi brak regulacji kwestii intertemporalnej ( luka co do przepisów intertemporalnych). Sytuacja taka natomiast przesądza o bezpośrednim skutku ustawy nowej. Tak więc i wobec braku regulacji intertemporalnej kwestia międzyczasowa jest rozstrzygnięta, tyle że na korzyść zasady bezpośredniego stosowania ustawy zmieniającej (zob. wyrok TK z 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02)"*.

W sprawie zaś 4/93 Trybunał odwołał się do ogólnej zasady prawa intertemporalnego, według której w razie wątpliwości, czy należy stosować ustawę dawną czy nową, pierwszeństwo ma ustawa nowa. Zasadę taką tłumaczy się domniemaniem, że ustawa nowa powinna być lepszym

odbiciem aktualnych stosunków normatywnych, bardziej dostosowanym do aktualnego stanu prawnego.

Z całą pewnością jest ona wyrazem woli ustawodawcy, która została powzięta później aniżeli wola ustawodawcy, której wyrazem był wcześniejszy akt normatywny (por. też wyroki Trybunału w sprawach P 2/99 i SK 21/99).

Nawiązując zaś do powyższych uwag, poprawna kwalifikacja ww. wydatków uzależniona jest od prawidłowego rozumienia przepisu art. 90 ust. 3d u.s.o. w brzmieniu od 31 marca 2015 r. (przepis ten obowiązywał do końca 2017 r., obecnie analogiczny przepis zawarty jest w art. 35 ust. 1 u.f.z.o.). Jak stanowił przepis art. 90 ust. 3d u.s.o., dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, przy czym dotacje te mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, w tym m. in. na sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 (lit. b), a więc uprawnia do finansowania wszystkich potrzeb związanych z funkcjonowaniem szkoły, w tym dotyczące obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej.

Zgodnie z uzasadnieniem sejmowym z dnia 30.05.2016 r.<sup>19</sup> do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw z dnia 23.06.2016 r. – rzymska I pkt 11 lit. g na str. 4 ww. uzasadnienia ustawodawca wskazuje, iż celem wprowadzenia zmian w ustawie o systemie oświaty było *doprecyzowanie pozostałych przepisów dotacyjnych budzących wątpliwości interpretacyjne oraz ujednoczenie ich brzmienia*. Na str. 28 ww. uzasadnienia wskazuje się ponadto (rzymska II ust. 8 pkt 21) iż celem wprowadzenia zmian w ustawie były *drobne doprecyzowania pozostałych przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne*. Do tego typu zmian należy zaliczyć wprowadzenie art. 90 ust. 3da bowiem w uzasadnieniu nie ma szczegółowego odniesienia do uzasadnienia wprowadzenia tego przepisu.. Ponadto, co ważniejsze, ustawodawca w ustawie o zmianie ustawy o systemie oświaty i niektórych innych ustaw z dnia 23.06.2016 r. również nie zawarł przepisów przejściowych odnośnie wprowadzenia art. 90 ust. 3da u.s.o. **Tym samym treść tego przepisu należy stosować również do stanów prawnych przed dniem 1 stycznia 2017 roku. Niestety ustawodawcy zajęło w tym przypadku aż 8 lat by doprecyzować zasadność**

<sup>19</sup> Vide: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12283250/12341685/12341686/dokument223414.pdf>

ponoszenia i rozliczania w danym roku wydatków również na wydatki dotyczące innego okresu niż dotacyjny. Wszystkie powyższe zmiany, doprecyzowania przez lata przez ustawodawcę przepisów oświatowych spowodowały ogromny chaos prawny, znaczną rozbieżność orzecniczą sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, a co za tym idzie niesprawiedliwość związaną z koniecznością zwrotu przez obywateli prowadzących działalność oświatową znacznych kwot dotacji wraz z ustawowymi odsetkami. Zasada kasowego wydatkowania i rozliczania dotacji była wprawdzie od zawsze ustanowiona na mocy przepisu art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, jednakże do czasu doprecyzowania przez ustawodawcę przedmiotowej kwestii w drodze ustanowienia przepisu art. 90 ust. 3da samorzady, kolegia regionalnych izb obrachunkowych, samorządowe kolegia odwoławcze oraz sądy administracyjne orzekały inaczej twierdząc, iż dotacja może być wydatkowania jedynie na wydatki związane z danym rokiem budżetowym – kwestionowano wydatki dotyczące przelomu roku – tj. wydatki dotyczące grudnia starego roku budżetowego rozliczane z dotacji styczniowej nowego roku budżetowego. Było to tym bardziej niesprawiedliwe, gdy weźmiemy pod uwagę, iż do końca 2013 r. grudniowa transza dotacji mogła wpłynąć nawet w ostatnim dniu grudnia. Dopiero bowiem na mocy art. 1 pkt 20 lit. g ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty 13 czerwca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r., poz. 827) wprowadzony został od dnia 1 stycznia 2014 r. zapis, iż transza dotacji za grudzień przekazana ma być maksymalnie do 15 grudnia danego roku budżetowego, co pozwolić miało ma spokojne wydatkowanie dotacji w ostatnim miesiącu roku budżetowego.

W tym miejscu pragnę wskazać na rozbieżności, chaos i bałagan prawny związany z wprowadzaniem przez długie lata przez ustawodawcę doprecyzowujących przepisów oświatowych. Jest to doskonały przykład konsekwencji prawnych niedoskonałości (wręcz tzw. ułomności) techniki legislacyjnej, skutków błędów ustawodawcy, błędów poprzedniej władzy, błędów wprowadzenia w życie nieprecyzyjnych, dających asumpt do błędów interpretacyjnych przepisów. Tak oto:

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. I SA/Bk 6/13 (jest to orzeczenie, na które częstokroć powoływały się jednostki samorządu terytorialnego oraz Urząd Kontroli Skarbowej w Bydgoszczy): *„Obsługa administracyjna, finansowa i organizacyjna stanowi obowiązek organu prowadzącego szkołę i nie można wydatków z nią związanych uznać za wydatki poniesione na realizację zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki. Ponieważ celem dotacji jest dofinansowywanie*



*zadań szkoły jedynie w zakresie wyszczególnionym w art. 90 ust. 3d u.s.o., wydatki na wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną nie mogą być finansowane z dotacji”.* Ten sam Sąd rok później w orzeczeniu z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. I SA/Bk 634/13 zmienił diametralnie swoje stanowisko (było to pierwsze orzeczenie dotyczące dopuszczalności finansowania obsługi organizacyjno-administracyjnej w okresie sprzed nowelizacji z dnia 31.03.2015 r.), jak się okazało dzięki Pani Sędzinie Patrycji Joanny-Suwaj, która była przewodniczącą składu orzekającego w tymże orzeczeniu i która to wielokrotnie wpłynęła później na zmianę linii orzeczniczej sądów administracyjnych o czym mowa będzie w dalszej części pisma: *„W ramach dofinansowania realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki mieści się cała podstawowa działalność szkoły lub placówki, wobec czego z dotacji mogą być finansowane wszystkie potrzeby związane z jej funkcjonowaniem, w tym dotyczące obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej (art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)”.*

Tym samym jak się okazuje do 2 kwietnia 2014 r. wydatki na rzecz obsługi organizacyjno-administracyjnej były podważane przez wszystkie sądy administracyjne, tylko jeden sędzia w całej Polsce Pani Patrycja Joanna-Suwaj prawidłowo odczytała intencje prawodawcy, wszystkie inne sądy doszukały się rzekomego rozdzielenia funkcji organu prowadzącego od zadań szkoły i co za tym idzie niedopuszczalności finansowania ustawowych zadań organu prowadzącego szkołę. W ustawie o systemie oświaty nigdy jednakże ustawodawca nie zabraniał wydatkowania dotacji na zadania organu prowadzącego, sądy dokonały błędnej interpretacji przepisów ustawy, co jest również związane ze słabymi jakościowo, obowiązującymi wówczas przepisami ustawowymi. Nowelizacja ustawy o systemie oświaty w zakresie art. 90 ust. 3d u.s.o. pochodzi z innego momentu w czasie, niż ta, mocą którą doszło do ustanowienia obecnie obowiązującego art. 5 ust. 7 u.s.o. Ten ostatni przepis dodano do omawianego aktu prawnego ustawą z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 101, poz. 504). Od tamtego czasu był on nowelizowany jednokrotnie, i to z przyczyn najzupełniej niezwiązanych z dotowaniem oświaty niepublicznej. Nigdy nie uważano, że zadania organu prowadzącego są całkowicie rozłączne w stosunku do zadań prowadzonych przez szkół i placówek niepublicznych. Takiego kierunku wykładni art. 5 ust. 7 u.s.o., jaki przyniosło orzecznictwo (w szczególności do 31.03.2015 r.), historyczny ustawodawca z pewnością nie zakładał. Zadania organu prowadzącego szkołę wyszczególnione w art. 5 ust. 7 u.s.o. są ściśle

związane z zadaniami szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej oraz przynoszą korzyści słuchaczom (uczniom) szkoły jako bezpośrednim beneficjentom dotacji przyznanej na podstawie art. 90 ust. 3 u.s.o. **Ponownie podkreślić należy, iż w ustawie nie figurowało zastrzeżenie, że środków na finansowanie zadań przewidzianych w art. 5 ust. 7 u.s.o. nie wolno poszukiwać w dotacji przyznanej na podstawie art. 90 u.s.o.**

Wskazać również należy, iż powyższe orzeczenie z dnia 2 kwietnia 2014 r. było orzeczeniem jednostkowym. Znaczącą zmianę w linii orzeczniczej sądów administracyjnych przynieść miała doprecyzowująca nowelizacja ustawy o systemie oświaty z dnia 20 lutego 2015 roku (na mocy której zmiany weszły w życie w dniu 31 marca 2015 roku). Warto w tym miejscu również wskazać, iż Pani Sędzia Patrycja Joanna-Suwaj w ww. orzeczeniu podniosła również, iż dotacja oświatowa jest dotacją podmiotową, a nie podmiotowo-celową.

Po wejściu w życie znowelizowanych przepisów w dniu 31 marca 2015 roku, jak się okazało, wciąż nie wszystkie sądy potrafiły prawidłowo odczytać intencję prawodawcy i sens wprowadzonych przepisów – przepisów o charakterze doprecyzowującym. Jest to tym bardziej zdumiewające, iż jak wyżej już wskazywano wystarczyło sięgnąć do uzasadnienia poselskiego, tj. do druku sejmowego VII kadencji nr 2957 (na str. 83 uzasadnienia), który odnosił się do zmiany przepisów, które weszły w życie z dniem 31 marca 2015 r. Niestety nie sposób zgodzić się z padającym tam stwierdzeniem, iż nowelizowane przepisy wprowadzane były w celu potwierdzenia dotychczasowej praktyki w interpretacji przepisu art. 90 ust. 3d u.s.o. Poza orzeczeniem WSA w Białymstoku z dnia 02.04.2014 r. wszystkie orzeczenia podważały wydatki przeznaczane na zadania organu prowadzącego, w tym na zapewnienie obsługi organizacyjno-administracyjnej prowadzonych szkół. W załączeniu przesyłamy pismo Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 16.05.2016 r., w którym to stwierdza się, iż zmiana brzmienia art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d wprowadzona ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>20</sup> ma charakter doprecyzowujący, potwierdzając (zgodnie z dotychczasową praktyką w interpretacji tego przepisu, tj. przed wprowadzeniem doprecyzowującej zmiany), że w ramach wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, które mogą być pokrywane z dotacji, można uwzględnić również wydatki związane z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 357.

Pani Sędzia Patrycja Joanna Suwaj w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2015 roku, sygn. I SA/Sz 675/15 była ponownie pierwszą osobą, która prawidłowo odczytała intencję nowelizującego prawodawcy i która przyczyniła się do zmiany orzeczniczej sądów administracyjnych już po nowelizacji z dnia 31.03.2015 r. Powyższe orzeczenie było pierwszym orzeczeniem po nowelizacji z dnia 31.03.2015 r., które uznało, iż celem tej nowelizacji było ułatwienie prawidłowej wykładni przepisu w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z dnia 31.03.2015 r.:

*„... Wprowadzie nowe brzmienia art. 90 ust. 3d u.s.o. zostały więc znacznie rozszerzone, jednak - w ocenie Sądu - ustawodawca w istocie nie dokonał zmiany stanu prawnego w zakresie dotyczącym rozpoznawanej sprawy (a więc np. nie rozszerzył zakresu wydatków kwalifikowalnych), lecz jedynie go doprecyzował, dla wyeliminowania rozbieżnych interpretacji; (...) Zasadne jest zatem uznanie, że to doprecyzowanie przepisu art. 90 ust. 3d u.s.o. pozwala na (ułatwia) prawidłową wykładnię tego przepisu w brzmieniu obowiązującym w 2013 r., a więc także pojęcia "wydatków bieżących". Wydatki takie obejmują zatem "każdy wydatek poniesiony na cele szkoły" - z wyjątkiem wydatków na "inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.*

*Podkreślić tu należy, że do wydatków bieżących ustawodawca wprost zaliczył także (od 31 marca 2015 r.) wydatki "związane z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7". Przepis ten w 2013 r. stanowił, że: "Organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność. Do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy w szczególności:*

*1)*

*zapewnienie warunków działania szkoły lub placówki, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;*

*2)*

*wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie;*

*3)*

*zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.), i organizacyjnej szkoły lub placówki;*

**4)**

*wyposażenie szkoły lub placówki w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych."*

*Od 31 marca 2015 r. w przepisie tym dodano pkt 1a w brzmieniu: "zapewnienie warunków umożliwiających stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży objętych kształceniem specjalnym", a punkt 3 otrzymał brzmienie: "zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności, o których mowa w art. 4 ust. 3 pkt 2-6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, z późn. zm.), i obsługi organizacyjnej szkoły lub placówki".*

*Również w tym zakresie uznać należy, że odesłanie do zadań organu prowadzącego szkołę/placówkę określonych w art. 5 ust. 7 u.s.o. jest logicznym i oczywistym doprecyzowaniem "wydatków bieżących", skoro rozumie się przez nie "każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły", a "organ prowadzący szkołę lub placówkę odpowiada za jej działalność". Także więc tu należy uznać, że zmiany tego przepisu - z uwagi na ich treść - dokonane 31 marca 2015 r. stanowiły jedynie doprecyzowanie, a nie rozszerzenie zadań organu prowadzącego szkołę i mogły być finansowane w ramach "wydatków bieżących"; (...) Odnosząc się do zakwestionowanych w zaskarżonej decyzji wydatków, nie przesądzając ostatecznej oceny ich kwalifikalności, wskazać należy, że uznanie wydatku za poniesiony niezgodnie z przeznaczeniem, a więc "nie na cele działalności szkoły" - przy uwzględnieniu także zadań organu prowadzącego szkołę, określonych w art. 5 ust. 7 u.s.o. - powinno być wnikliwie i przekonująco uzasadnione, zwłaszcza przy wskazywaniu, że wydatek dotyczył działalności organu prowadzącego szkołę, a nie działalności szkoły/placówki. Takie rozdzielenie celu wydatku i jego zakwestionowanie (co dokonywane jest po upływie roku budżetowego), przy uwzględnieniu faktu, że dotacja umożliwiać ma prawidłowe funkcjonowanie szkoły/placówki powinno więc dotyczyć sytuacji nie budzących wątpliwości, np. wydatków na osobiste potrzeby osób prowadzących szkołę lub innych*

**wydatków nie mających związku z działalnością szkoły. Brak takiego związku należy jednak przekonująco wykazać w decyzji orzekającej o zwrocie dotacji (lub jej części)™™.**

Powyższe orzeczenie zapoczątkowało fakt zmiany linii orzeczniczej sądów administracyjnych dotychczas niekorzystnych (poza przywołanym już orzeczeniem WSA w Białymstoku z dnia 2 kwietnia 2014 r.).

Tak oto kształtuje się obecnie chronologicznie zmiana linii orzeczniczej sądów administracyjnych po powyższym orzeczeniu – órzeczeń które uznają, iż celem nowelizacji z dnia 31.03.2015 r. było ułatwienie prawidłowej wykładni przepisu w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z dnia 31.03.2015 r : wyrok WSA w Białymstoku z dnia 02.04.2014 r., I SA/GI 634/13, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 sierpnia 2015 roku, sygn. I SA/Sz 675/15, wyrok NSA z dnia 26.02.2016 r., sygn. II GSK 2197/14, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23.03.2016 r., sygn. I SA/Bd 104/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18.07.2016 r., sygn. I SA/GI 1029/15, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28.07.2016 r., sygn. I SA/Sz 1323/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 06.10.2016 r., sygn. VIII SA/Wa 896/15, wyrok WSA w Warszawie z dnia 13.10.2016 r., sygn. V SA/Wa 4105/15, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18.11.2016 r., sygn. I SA/Sz 864/16, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 01.12.2016 r., sygn. III SA/Wr 704/16, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 01.12.2016 r., sygn. III SA/Wr 650/16 i III SA/Wr 651/16, wyrok WSA w Warszawie z dnia 05.01.2017 r., sygn. VIII SA/Wa 314/16, wyrok WSA w Lublinie z dnia 17.01.2017 r., sygn. I SA/Lu 761/16, wyrok NSA z dnia 19.01.2017 r., sygn. II GSK 1355/15, (NSA potwierdził w tym orzeczeniu zmianę linii orzeczniczej zawartej po raz pierwszy w wyroku NSA w orzeczeniu o sygn. II GSK 2197/14 i podzielił argumentację z tego orzeczenia zdając się przesądzać na dobre fakt zmiany linii orzeczniczej NSA), wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15.02.2017 r., sygn. I SA/GI 1220/16, wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., sygn. II GSK 2647/15, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13.06.2017 r., sygn. I SA/Bd 433/17, wyrok WSA w Krakowie z dnia 14.07.2017 r., sygn. I SA/Kr 534/17, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 31.08.2017 r., I SA/GI 1305/16, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 05.09.2017 r., sygn. I SA/GI 382/17, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14.09.2017 r., sygn. III SA/Wr 295/17, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25.09.2017 r., sygn. I SA/GI 358/17, wyrok WSA w Krakowie z 14.12.2017 r., sygn. I SA/Kr 1098/17, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10.01.2018 r., III SA/Wr 744/17, wyrok WSA w Lublinie z dnia 12.01.2018 r., I SA/Lu 832/17, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.01.2018 r., V SA/Wa 400/17, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29.01.2018 r., I SA/Bd 805/17, wyrok WSA w Warszawie z 14.02.2018 r., V SA/Wa 560/17, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia

20.02.2018 r., sygn. III SA/Wr 668/17, wyrok WSA w Łodzi z dnia 21.02.2018 r., I SA/Łd 1064/17, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14.03.2018 r., I SA/Sz 1038/17, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28.03.2018 r., III SA/Wr 863/17, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10.04.2018 r., I SA/Bd 153/18, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12.04.2018 r., I SA/Sz 123/18, 124/18 i 125/18, wyrok WSA w Bydgoszczy z 26.06.2018 r., I SA/Bd 309/18, wyrok WSA w Gliwicach z 06.07.2018 r., I SA/GI 905/17, wyrok WSA w Gliwicach z 20.08.2018 r., I SA/GI 1171/17, wyrok WSA w Poznaniu z 05.09.2018 r., III SA/Po 154/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26.09.2018 r., III SA/Wr 99/18, wyrok WSA we Wrocławiu z 10.10.2018 r., III SA/Wr 202/18, wyrok WSA w Krakowie z 13.12.2018 r., I SA/Kr 874/18, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14.12.2018 r., I SA/GI 491/18, wyrok WSA w Kielcach z dnia 28.12.2018 r., I SA/Ke 418/18, wyrok NSA z dnia 16.01.2019 r., I GSK 2971/18, wyrok WSA w Białymstoku z 20.02.2019 r., I SA/Bk 688/18.

Ponadto zgodnie z przywołanymi już wcześniej orzeczeniami WSA w Warszawie z dnia 13.10.2016 r. o sygn. V SA/Wa 4105/15, z dnia 09.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 4552/15, z dnia 12.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 3517/15, z dnia 17.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 4397/15, z dnia 17.01.2018 r., sygn. V SA/Wa 400/17: *„Dotacja udzielana jest na zadania realizowane przez podmiot w postaci przedszkola a nie na finansowanie działania podmiotu go prowadzącego. Mając to na uwadze należy wskazać, że przy działaniu placówki takiej jak przedszkole realizowane są wydatki związane bezpośrednio z bieżącym realizowaniem zadań edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych jak również wydatki, które jedynie w sposób pośredni mogą dotyczyć tej pierwszej sfery związanej z edukacją, wychowaniem i opieką, będąc wydatkami organu prowadzącego określonymi w art. 5 ust. 7 u.s.o.”*.

Zdawało by się zatem, że przy tylu orzeczeniach fakt zmiany linii orzeczniczej sądów administracyjnych po wejściu w życie nowelizacji z dnia 31.03.2015 r. jest oczywisty i stał się faktem. Niestety sądom administracyjnym wciąż sprawia kłopot odszyfrowanie prawidłowej intencji prawodawcy pomimo braku przepisów przejściowych w przepisach nowelizujących z dnia 20.02.2015 r. i pomimo udzielenia wykładni autentycznej w uzasadnieniu poselskim przez samego ustawodawcę. Tak oto kształtowała się chronologicznie negatywna i przede wszystkim wysoce niesprawiedliwa i krzywdząca dla osób prowadzących niepubliczne szkoły dla dorosłych linia orzecznicza sądów administracyjnych już po wejściu w życie doprecyzowujących przepisów z dnia 31.03.2015 r. (co nie miało prawa mieć miejsca i z całą pewnością nie o taką interpretację przepisów chodziło samemu ustawodawcy): wyrok WSA w Lublinie z dnia 17.04.2015 r., sygn. I SA/Lu 1061/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia

14.05.2015 r., sygn. I SA/Po 1101/14, wyrok NSA z 09.09.2015 r. sygn. akt II GSK 1616/14, wyrok NSA w Warszawie z dnia 25.09.2015 r., sygn. II GSK 1769/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23.11.2015 r., sygn. III SA/Wr 356/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 27.01.2016 r., sygn. I SA/Lu 766/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19.01.2016 r., sygn. I SA/Lu 869/15, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 04.02.2016 r., sygn. I SA/Rz 1218/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 04.03.2016 r., sygn. I SA/Lu 965/15, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23.03.2016 r., sygn. I SA/Bd 104/16, wyrok WSA w Lublinie z dnia 08.04.2016 r., sygn. I SA/Lu 1208/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 06.07.2016 r., sygn. I SA/Lu 51/16, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23.08.2016 r., sygn. I SA/Bd 304/16, wyrok WSA w Lublinie z dnia 16.09.2016 r., sygn. I SA/Lu 158/16, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20.09.2016 r., sygn. I SA/Gd 709/16, wyrok NSA w Warszawie z dnia 12.10.2016 r., sygn. II GSK 693/15, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 29.11.2016 r., sygn. I SA/Gd 1105/16, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19.12.2016 r., sygn. I SA/Rz 869/16, wyrok WSA w Krakowie z dnia 29.12.2016 r., sygn. I SA/Kr 1304/16, wyrok WSA w Krakowie z dnia 13.01.2017 r., I SA/Kr 1301/16, wyrok WSA w Lublinie z dnia 17.01.2017 r., sygn. I SA/Lu 761/16, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18.01.2017 r., sygn. I SA/Gd 458/16, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19.01.2017 r., sygn. I SA/Ol 811/16, wyrok WSA w Krakowie z dnia 06.02.2017 r., sygn. I SA/Kr 1309/16, wyrok NSA z 14.02.2017 r., sygn. II GSK 1577/15, wyrok NSA w Warszawie z dnia 03.03.2017 r., sygn. II GSK 1782/15, wyrok NSA z 08.03.2017 r. sygn. akt II GSK 4795/16, wyrok NSA z 10.05.2017 r. sygn. akt II GSK 2522/15, wyrok NSA z 06.06.2017 r. sygn. akt II GSK 2737/15 i sygn. akt II GSK 2819/15, wyrok NSA z 26.07.2017 r. sygn. akt II GSK 3590/15, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 09.11.2017 r., I SA/Rz 670/17, wyrok WSA w Lublinie z dnia 28.11.2017 r., sygn. akt I SA/Lu 787/17, wyrok WSA w Lublinie z 01.12.2017 r., sygn. akt I SA/Lu 847/17, wyrok WSA w Lublinie z dnia 23.01.2018 r., I SA/Lu 948/17, wyrok WSA w Poznaniu z 15.02.2018 r., sygn.. III SA/Po 762/17, wyrok WSA w Lublinie z dnia 21.02.2018 r., sygn.. I SA/Lu 1046/17, wyrok WSA w Olsztynie z 21.03.2018 r., sygn. I SA/Ol 94/18, wyrok WSA w Gdańsku z 04.04.2018 r., sygn.. I SA/Gd 132/18, wyrok WSA w Gdańsku z 16.05.2018 r., sygn.. I SA/Gd 271/18, wyrok WSA w Gdańsku z 06.06.2018 r., sygn.. I SA/Gd 234/18, wyrok WSA w Szczecinie dnia 21.06.2018 r., I SA/Sz 235/18, wyrok NSA z 05.09.2018 r., sygn.. I GSK 2583/18, wyrok NSA z 13.09.2018 r., sygn. I GSK 2219/18, wyrok NSA z 11.10.2018 r., sygn.. I GSK 2778/18, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 06.11.2018 r., I SA/Rz 779/18, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15.01.2019 r., sygn. I SA/Rz 973/18, wyrok NSA z 15.01.2019 r., sygn. I GSK 2506/18.

Powyższe orzeczenia wskazują jednoznacznie na skalę problemu nieprawidłowej techniki legislacyjnej – zaniedbań poprzedniej władzy. W wyniku nieprecyzyjnych przepisów (pomimo stałego doprecyzowania – choć niestety trwa to wiele lat - przez ustawodawcę przepisów) - wydawane są niesprawiedliwe orzeczenia, w wyniku których prowadzone szkoły częstokroć zmuszone są zniknąć z rynku edukacyjnego w danej społeczności lokalnej. Taka sytuacja odbija się bardzo niekorzystnie na obywatelach, osobach pobierających lub chcących pobierać edukację. Błędy popełniane przez ustawodawcę jak i sędziów powodują, że osobom prowadzącym niepubliczne szkoły dla dorosłych utrudnia się realizację zadań publicznych z zakresu edukacji mających swe oparcie prawne w samej Konstytucji RP. Wskazany wyżej zaistniały chaos prawny świadczy również o jakości polskiego sądownictwa i stawia pytanie o gotowość pełnienia przez częstokroć młode osoby tej jakże ważnej funkcji. Sądy administracyjne podważają nawet dokonaną przez ustawodawcę wykładnię autentyczną, gwoli przykładowi fragment orzeczenia WSA w Rzeszowie z dnia 04.02.2016 r., sygn. I SA/Rz 1218/15: „(...)Późniejsza nowelizacja, zwłaszcza ta z roku 2015 nie może mieć zastosowania do rozważanych uprawnień strony pomimo powołania się na treść uzasadnienia rządowego projektu ustaw o jej rzekomych dostosowawczym i redakcyjnym charakterze (...)”, czy też fragment orzeczenia WSA w Rzeszowie z dnia 15.01.2019 r., I SA/Rz 973/18: *Sąd w niniejszej sprawie podziela w całej rozciągłości stanowisko wyrażone w tym zakresie przez tutejszy Sąd w orzeczeniu z dnia 19 grudnia 2016 r. sygn. akt I SA/Rz 869/16, że późniejsze nowelizacje, obowiązujące od 1 stycznia 2014 r. oraz od 31 marca 2015 r. nie mogą mieć zastosowania do rozważanych uprawnień strony, pomimo powołania się na treść uzasadnienia rządowego projektu ustaw o jej rzekomym dostosowawczym i redakcyjnym charakterze, chociażby ze względu na zdecydowaną sprzeczność tej regulacji z kolejnymi regulacjami. W obowiązującej w 2013 r. regulacji, nie przewidziano wśród celów możliwych do sfinansowania dotacją oświatową, przekazywania środków dla organu prowadzącego na cele związane z działaniami ogólnymi, na co pozwala obecny art. 90 ust. 3d pkt 1 lit. b u.s.o”.* Powyższe treści znajdziemy w innych orzeczeniach WSA: wyrok WSA w Rzeszowie z 19.12.2016 r., I SA/Rz 869/16, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 09.11.2017 r., I SA/Rz 670/17, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 06.11.2018 r., I SA/Rz 779/18. Znacznie bardziej niepokojące natomiast jest to, że w innym Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Lublinie w ciągu 11 dni zapada zupełnie inne orzeczenie w materii interpretacji charakteru nowelizacji art. 90 ust. 3d u.s.o. Proszę zauważyć na orzeczenia



WSA w Lublinie z dnia 12.01.2018 r., I SA/Lu 832/17 i z dnia 23.01.2018 r., I SA/Lu 948/17.

Pierwsze z orzeczeń uznaje charakter doprecyzowujący ww. nowelizacji i szeroko rozwoził się nad tym zagadnieniem, podczas gdy drugie z orzeczeń powołuje się na następującą argumentację: "Wobec istotnych zmian art. 90 ust. 3d u.s.o. kluczowe jest ustalenie, jakie brzmienie tego przepisu jest miarodajne dla oceny, czy skarżąca wykorzystala dotacje otrzymane w okresie od 1 września 2014 r. do 31 marca 2015 r. niezgodnie z przeznaczeniem. **Problem dotyczy oceny, czy zmiany art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty dokonane wskazanymi ustawami miały charakter merytoryczny, czy wyłącznie doprecyzowujący. Przyjęcie drugiego stanowiska (które w sprawie prezentuje skarżąca) pozwalałoby na zastosowanie do oceny sposobu wydatkowania dotacji przepisu w brzmieniu zmienionym, korzystniejszym dla beneficjentów dotacji, gdyż pozwalającym uwzględnić również niektóre wydatki bieżące na obsługę administracyjną, księgową itp. organu prowadzącego szkołę. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zarysowały się dwa przeciwne stanowiska. Pogląd o doprecyzowującym charakterze zmian był wyrażany m.in. w wyrokach z 19 stycznia 2017 r. sygn. akt II GSK 1355/15 i z 26 lutego 2016 r. sygn. akt II GSK 2197/14. Z kolei pogląd o merytorycznym charakterze zmian NSA wyraził m.in. w wyrokach z 26 lipca 2017 r. sygn. akt II GSK 3590/15, z 6 czerwca 2017 r. sygn. akt II GSK 2737/15 i sygn. akt II-GSK 2819/15, z 10 maja 2017 r. sygn. akt II GSK 2522/15, z 8 marca 2017 r. sygn. akt II GSK 4795/16, z 9 września 2015 r. sygn. akt II GSK 1616/14, z 25 września 2015 r. sygn. akt II GSK 1769/14. Jak zatem widać przeważająca jest jednak druga linia orzecznicza. Co ważne, zawiera ona szereg argumentów obejmujących zasady prawidłowej legislacji, podczas gdy kontrargumentem dla odmiennego stanowiska jest przywołanie treści uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej (na które zresztą powołuje się również skarżąca). Tyle, że uzasadnienie to odwołuje się także do dotychczasowej praktyki interpretacyjnej, która - co wskazano wyżej - w żadnym razie nie obejmowała poglądu o możliwości finansowania z dotacji wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 5 ust. 7 u.s.o. Zdaniem Sądu zatem, rzeczywista intencja ustawodawcy odwoływała się raczej do zapotrzebowania społecznego, a nie do utrwalonej praktyki orzeczniczej. W tym zatem aspekcie nowe brzmienie przepisu art. 90 ust. 3du.s.o. miało zmienić tę praktykę. Nie sposób więc w tym względzie mówić o doprecyzowaniu, ale o zasadniczej zmianie treściowej przepisu. Wskazuje na to także treść wyroku NSA z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II GSK 3590/15(w wyroku tym wyraźnie zmieniono pogląd prezentowany kilka miesięcy wcześniej w**

wyroku z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie sygn. akt II GSK 1355/15). Sąd uznaje za przekonujące i prawidłowe drugie ze stanowisk uznające, że zmiany miały charakter merytoryczny, a nie doprecyzowujący. Analizowany przepis niewątpliwie ma charakter materialnoprawny, reguluje bowiem uprawnienia podmiotu otrzymującego dotację poprzez dookreślenie, na jakie cele dotacja może być wykorzystana. Zmiany wprowadzane przez ustawodawcę są daleko idące, bowiem katalog wydatków, które można sfinansować z dotacji zmienia się w sposób istotny w zależności od wersji przepisu. Przy tak daleko idących zmianach trudno zaakceptować pogląd o tym, że zmiany służyły wyłącznie doprecyzowaniu regulacji. Ponieważ przepis ma charakter materialnoprawny to jego interpretacja decyduje o prawach i obowiązkach podmiotu pozostającego w stosunku administracyjnoprawnym. Płyńie z tego wniosek, że brzmienie przepisu musi być stosowane w połączeniu z okresem czasu, w jakim ten stosunek był realizowany. Wynika to z ogólnej zasady lex retro non agit, z której wynika też, że o treści stosunku administracyjnoprawnego muszą decydować przepisy obowiązujące w chwili jego powstania. Należy zatem brać pod uwagę brzmienie obowiązujące w okresie wydatkowania dotacji. Takie stanowisko było wyrażane nie tylko w powołanych wyżej wyrokach NSA, ale również w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych (por. wyroki WSA w Rzeszowie z 19 grudnia 2016 r., sygn. akt I SA/Rz 869/16 i z 9 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Rz 670/17 oraz wyroki WSA w Lublinie z 16 września 2016 r., sygn. akt I SA/Lu 158/16, z 28 listopada 2017 r., sygn. akt I SA/Lu 787/17, z 1 grudnia 2017 r., sygn. akt I SA/Lu 847/17) i w żadnej mierze nie narusza wskazanego w skardze przepisu art. 40 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. (ustawy nowelizującej). Sąd orzekający w rozpoznawanej sprawie w pełni podzieli wyrażane w tych orzeczeniach stanowisko".

Z powyższego, bulwersującego wyroku wynika skala problemu w interpretacji nowelizacji art. 90 ust. 3d u.s.o. Jak to możliwe, że sądy "znają" lepiej rzeczywistą intencję ustawodawcy? Co gorsza, przywołane we ww. wyroku niekorzystne orzeczenia NSA we ww. materii to nie wszystkie, w roku 2018 pojawiło się kolejnych parę niekorzystnych orzeczeń NSA (wskazanych wyżej w wyliczeniu), które niewątpliwie wpłyną na zmianę linii orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych. Widać to już po wyroku WSA w Szczecinie dnia 21.06.2018 r., I SA/Sz 235/18 - wojewódzkim sądzie administracyjnym, który do tej pory uznawał doprecyzowujący charakter ww. nowelizacji. Skalę problemu zwiększa fakt, iż po ostatnich niekorzystnych orzeczeniach NSA pojawił się przywołany już wyżej wyrok NSA z dnia 16.01.2019 r., I GSK 2971/18, który ponownie uznaje doprecyzowujący charakter nowelizacji. Powstaje zatem pytanie, dlaczego niepubliczna oświata ma ponosić konsekwencje prawne

i finansowe za błędy sądów w interpretacji prawa? Przez ostatnie lata coraz więcej wojewódzkich sądów administracyjnych zmieniało linie orzecznicza i uznawało doprecyzowujący charakter ww. nowelizacji, niestety może się wkrótce okazać, iż na marne.

Pragnę zatem, podsumowując, w dalszym ciągu wskazać na chaos prawny jaki obecnie ma miejsce (w tym miejscu tylko w odniesieniu do orzeczeń tego samego sądu):

- a) niekorzystnie i błędnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. I SA/Bk 6/13, a przeciwnie, słusznie i korzystnie dla osób prowadzących wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. I SA/Bk 634/13
- b) wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23.11.2015 r., sygn. III SA/Wr 356/15, a przeciwnie, słusznie i korzystnie dla osób prowadzących wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 01.12.2016 r., sygn. III SA/Wr 704/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 01.12.2016 r., sygn. III SA/Wr 650/16 oraz III SA/Wr 651/16,
- c) słusznie i korzystnie dla osób prowadzących wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26.02.2016 r., sygn. II GSK 2197/14, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.01.2017 r., sygn. II GSK 1355/15, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2017 r., sygn. II GSK 2647/15, a przeciwnie, niekorzystnie i błędnie wyrok NSA w Warszawie z dnia 25.09.2015 r., sygn. II GSK 1769/14, wyrok NSA w Warszawie z dnia 12.10.2016 r., sygn. II GSK 693/15, wyrok NSA z 14.02.2017 r., sygn. II GSK 1577/15, wyrok NSA w Warszawie z dnia 03.03.2017 r., sygn. II GSK 1782/15.

Ponadto, chaos prawny dotyczy też słuszności kwestionowania konkretnych wydatków finansowanych z dotacji, czy konieczności rozliczenia dotacji wypłaconej po latach w wyniku błędnego naliczenia dotacji przez samorząd. Proszę zauważyć co następuje:

- a) zgodnie ze stanowiskiem Krajowej Rady RIO z dnia 17-18.03.2011 r. (podtrzymanego między innymi przez Kolegium RIO w Szczecinie w piśmie z dnia 01.08.2014 r., sygn.K.0542.62.JW.2014): „wydatki ponoszone na koszt reklamy służące wyłącznie rekrutacji (naborowi) uczniów, należą do grupy wydatków bieżących i jako związane (służące) realizacji zadań określonych w art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty –

*mogą być finansowane z dotacji otrzymanej z jednostki samorządu terytorialnego*". Ponadto ustawodawca doprecyzował jednakże z dniem 01.01.2014 r., iż nie tylko wydatki o charakterze bezpośrednim można rozliczyć z dotacji, wskazał iż rozliczeniu podlegają również wydatki o charakterze pośrednim. Takie wnioski zaprezentował:

podczas szkolenia przeprowadzonego w dniu 19.01.2017 r. w Bydgoszczy pt. *Dotacje oświatowe na 2017 rok – zasady ich naliczania i wykorzystania. Kontrola pobrania i wykorzystania dotacji (zorganizowanym przez Regionalne Centrum Edukacji Samorządowej w Lublinie)*. Ponadto w wyroku NSA z dnia 28.05.2014 r., sygn. II GSK 229/13 Sąd uznał, iż wydatki na rekrutację pośrednio nawiązują do działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej. Zgodnie zaś z orzeczeniami WSA w Warszawie z dnia 13.10.2016 r. o sygn. V SA/Wa 4105/15, z dnia 09.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 4552/15, z dnia 12.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 3517/15, z dnia 17.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 4397/15, z dnia 17.01.2018 r., sygn. V SA/Wa 400/17: *„Dotacja udzielana jest na zadania realizowane przez podmiot w postaci przedszkola a nie na finansowanie działania podmiotu go prowadzącego. Mając to na uwadze należy wskazać, że przy działaniu placówki takiej jak przedszkole realizowane są wydatki związane bezpośrednio z bieżącym realizowaniem zadań edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych jak również wydatki, które jedynie w sposób pośredni mogą dotyczyć tej pierwszej sfery związanej z edukacją, wychowaniem i opieką, będąc wydatkami organu prowadzącego określonymi w art. 5 ust. 7 u.s.o.”*. Tym samym, wydatki na rekrutację są z całą pewnością wydatkiem o charakterze pośrednim. Przeciwnie zaś wszystkie orzeczenia sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18.07.2016 r., I SA/GI 1029/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15.12.2016 r., sygn. I SA/GI 807/16, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28.07.2016 r., sygn. I SA/Sz 1323/15, wyrok NSA z dnia 28.05.2014 r., sygn. II GSK 229/13, wyrok NSA z dnia 19.03.2014 r., sygn. II GSK 1858/12, wyrok WSA w Krakowie z dnia 6.12.2013 r., sygn. I SA/Kr 1643/13, wyrok WSA w Krakowie z dnia 19.02.2013 r., sygn. I SA/Kr 1955/12,

b) zgodnie ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 16.01.2015 r. (sygn. pisma RP.0441./100/87/1/2015) zakup kawy można by uznać na kwalifikowany, w sytuacji jednakże wykazania, że ma on związek ze sprawowaniem kształcenia, wychowania i opieki, w znaczeniu sensu largo np. spożywanie kawy podczas spotkań z rodzicami, których to przedmiotem są sprawy związane m.in. z wychowaniem, kształceniem czy opieką nad ich dziećmi. Ponadto ustawodawca

doprecyzował jednakże z dniem 01.01.2014 r., iż nie tylko wydatki o charakterze bezpośrednim można rozliczyć z dotacji, wskazał iż rozliczeniu podlegają również wydatki o charakterze pośrednim. Takie wnioski zaprezentował podczas szkolenia przeprowadzonego w dniu 19.01.2017 r. w Bydgoszczy pt. Dotacje oświatowe na 2017 rok – zasady ich naliczania i wykorzystania. Kontrola pobrania i wykorzystania dotacji (zorganizowanym przez Regionalne Centrum Edukacji Samorządowej w Lublinie). Ponadto zgodnie z orzeczeniami WSA w Warszawie z dnia 13.10.2016 r. o sygn. V SA/Wa 4105/15, z dnia 09.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 4552/15, z dnia 12.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 3517/15, z dnia 17.01.2017 r. o sygn. V SA/Wa 4397/15, z dnia 17.01.2018 r., sygn. V SA/Wa 400/17: „Dotacja udzielana jest na zadania realizowane przez podmiot w postaci przedszkola a nie na finansowanie działania podmiotu go prowadzącego. Mając to na uwadze należy wskazać, że przy działaniu placówki takiej jak przedszkole realizowane są wydatki związane bezpośrednio z bieżącym realizowaniem zadań edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych jak również wydatki, które jedynie w sposób pośredni mogą dotyczyć tej pierwszej sfery związanej z edukacją, wychowaniem i opieką, będąc wydatkami organu prowadzącego określonymi w art. 5 ust. 7 u.s.o.”. Przeciwnie zaś np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18.07.2016 r., sygn. I SA/GI 1029/15, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15.12.2016 r., sygn. I SA/GI 807/16, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30.01.2015 r., sygn. III SA/Wr 717/14, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14.10.2015 r., sygn. I SA/Bd 619/15, wyrok NSA z 09.09.2015 r., sygn. II GSK 1616/14, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13.03.2015 r., sygn. I SA/Lu 938/14.

Istniejący obecnie chaos prawny powoduje, iż osoby prowadzące niepubliczne szkoły dla dorosłych częstokroć tracą bezpowrotnie środki, które przeznaczone miały być na edukację osób dorosłych. W przypadku bowiem podtrzymania w mocy przez samorządowe kolegia odwoławcze decyzji administracyjnych wydawanych przez organy I instancji do czasu wydania przez Sąd postanowienia w ww. zakresie organ I instancji może wszcząć egzekucję administracyjną, w wyniku której w pierwszej kolejności pobierać opłaty (opłata manipulacyjna i opłata za czynności egzekucyjne) zacznie organ skarbowy będący organem egzekucyjnym w sprawach administracyjnych (tj. właściwy miejscowo naczelnik urzędu skarbowego). Co ważne za tego typu opłaty egzekucyjne w przypadku uchylecia decyzji samorządowych kolegiów odwoławczych egzekucyjny organ skarbowy nie zwróci pobranych kwot z tyt. obsługi prowadzonych egzekucji. Oprócz powyższych – niekorzystnych - rozwiązań prawnych (zdaniem Pana organ administracji publicznej nie

powinien mieć możliwości wszczynania egzekucji administracyjnej w sytuacji zaskarżenia przez obywatela decyzji administracyjnej do sądu administracyjnego) w ostatnim czasie pojawiło się kolejne „zagrożenie” uregulowane w art. 37 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2203), który brzmi następująco:

*„Jeżeli szkoła, o której mowa w art. 26 ust. 2, lub niepubliczna placówka, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy – Prawo oświatowe nie wykonała decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądu wydanych w związku z przekazaną dotacją – organ dotujący wzywa dyrektora szkoły lub placówki lub organ prowadzący tę szkołę lub placówkę do wykonania działań, o których mowa w pkt 1–3, w wyznaczonym terminie”.* Zdaniem Pana

/ wykładnia celowościowa ww. normy prawnej jest taka, iż organ administracyjny ma prawo wstrzymać dotację w przypadku niewykonania decyzji administracyjnej, która nie została zaskarżona do sądu administracyjnego. Świadczy o tym treść uzasadnienia do projektu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (druk 1837 uzasadnienie – str. 8-11) (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1837>), w którym wskazywano:

*„Pozostałe zmiany doprecyzowujące obecnie obowiązujące przepisy dotyczą:*

*1) wprowadzenie przepisu stanowiącego, iż organ dotujący może wstrzymać przekazywanie dotacji niepublicznej szkole dla dorosłych lub placówce, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy – Prawo oświatowe, jeżeli ta szkoła lub placówka nie dokonała rozliczenia wykorzystania dotacji za rok poprzedzający rok budżetowy lub nie przekazuje liczby uczniów, będących uczniami tej szkoły lub placówki, lub nie wykonuje prawomocnego wyroku sądu wydanego w związku z przekazaną dotacją (art. 39 ust. 1 ustawy);.*

W ww. uzasadnieniu projektu nie było mowy o niewykonaniu decyzji administracyjnej. Zdaniem osoby prowadzącej doprecyzowano treść art. 37 ust. 1 pkt 3 z uwagi na fakt, iż może zdarzyć się przypadek, iż organ wyda decyzję administracyjną, która nie zostanie jednakże zaskarżona do sądu administracyjnego. Wstrzymywanie wypłaty dotacji w przypadku niewykonania decyzji administracyjnej, która zaskarżona została do sądu byłoby niesprawiedliwe i *de facto* mogłoby decydować o zamknięciu danej placówki. Niektóre sprawy przed sądami administracyjnymi trwają do roku czasu, zanim będzie rozprawa w danej sprawie. Przez tak długi czas szkoła nie znajdzie środków na jej utrzymanie (w przypadku wstrzymania wypłacania dotacji).

Z uwagi na powyższe przejrzystość przepisów prawnych i prawidłowo przygotowani od strony merytorycznej sędziowie są obecnie niezbędni i niezwykle potrzebni, wymagana jest pilna zmiana w związku z patową i krzywdzącą sytuacją, która obecnie ma miejsce.

### **3. INTERES MAJĄTKOWY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PODWAŻANIU WYDATKOWANIA DOTACJI I DOCHODZENIU ZWROTÓW DOTACJI OŚWIATOWYCH.**

W latach 2009 – 2013 ze względu na nowe uregulowania i brak opracowań (takie pojawiły się dopiero od 2013 r.) w tematyce dotacji oświatowych (opracowaniem na którym wszyscy „bazowali” był komentarz do ustawy o systemie oświaty Pana M. Pilicha, niestety samorzady i sądy administracyjne podchwyciły jego nietrafny, zrewidowany dopiero w 2013 roku, pogląd o podmiotowo-celowym charakterze dotacji oświatowej co znacząco, jak już wyżej wykazywano, przełożyło się na charakter postępowań administracyjnych i orzecznictwo sądownoadministracyjne – kontrole wykorzystania dotacji oświatowych stały się uciążliwymi kontrolami finansowymi, nie kontrolowano zaś merytorycznych aspektów dotyczących realizacji zadań publicznych z zakresu edukacji – tj. samego procesu kształcenia obywateli, słuchaczy). Ponadto wskazać należy, iż organy samorządu terytorialnego miały i wciąż mają interes majątkowy w podważaniu wykorzystania dotacji oświatowych i dochodzeniu zwrotu dotacji. Zgodnie bowiem z opracowaniem dotyczącym tematyki dotacji oświatowych: *„Dążąc do dokładnego wyjaśnienia sprawy, organ administracyjny powinien traktować stronę jak aktywnego i świadomego uczestnika postępowania, którego celem jest również należyte wyjaśnienie sprawy. (...) Charakter postępowania w sprawie zwrotu dotacji skutkuje szczególną pozycją organu administracyjnego. Organ ten kumuluje w sobie dwie, wydawałoby się, rozbieżne funkcje. Z jednej strony jako organ administracyjny musi czuwać nad tym, aby sprawa została wyjaśniona dokładnie i zgodnie z prawem, co wiąże się z obiektywizmem przy podejmowaniu rozstrzygnięcia kończącego sprawę. Z drugiej jednak strony organ administracyjny może być bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem, gdyż decyzja w sprawie zwrotu dotacji może dotyczyć interesu majątkowego JST, za którą działa ten organ, co może skutkować zarzutami o brak obiektywizmu. Odpowiedzią na zarzuty tego rodzaju powinno być prowadzenie postępowania w zgodzie z zasadami określonymi w KPA”* (por. A. Walasik, A. Babczuk, A. Talik, *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Planowanie, udzielanie, rozliczanie*; Beck 2013., str. 36). Zwroty dotacji w samorządach księgowane są jako dochód budżetu ze zwrotów dotacji. Gdy do tego dodamy fakt, iż decyzje administracyjne o zwrocie dotacji wydawane są zawsze z żądaniem zwrotu odsetek ustawowych za opóźnienie okazuje się, iż podważanie przez samorzady

dokonywanych wydatków w świetle niejasnych przepisów oświatowych i chwiejnego orzecznictwa stało się świetnym sposobem na zasilanie deficytowych budżetów samorządów. Jednostki samorządu terytorialnego podważają pokrycie z dotacji tak oczywistych wydatków jak wydatki na kredę na tablicę, na papier, czy wynagrodzenie sprzątaczek zatrudnionych w prowadzonych szkołach – każdy samorząd dokonuje bowiem własnej, subiektywnej interpretacji przepisu art. 90 ust. 3d u.s.o. (za okres do końca 2017 r.) oraz art. 35 ust. 1 u.f.z.o. (okres od 01.01.2018 r.) w zależności od tego, jak bardzo deficytowy ma własny budżet.

**4. INTERPRETACJE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH I RAPORT NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI Z 2012 r. CO DO BRAKU OBOWIĄZKU ROZLICZANIA DOTACJI POD KĄTEM WYKAZANIA CELOWOŚCI WYDATKÓW (orzeczenia dotyczące stanu prawnego przez nowelizacją ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty na skutek ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, ale również orzecznictwo wydawane krótko po ww. zmianie, tj. dodaniu do ustawy o systemie oświaty artykułu 90 ust. 3d). ZASADNOŚĆ PRZYWRÓCENIA ROZLICZANIA DOTACJI POD KĄTEM UCZESTNICTWA SŁUCHACZY NA ZAJĘCIACH ORAZ ZREALIZOWANIA CELU OŚWIATOWEGO JAKIM JEST WYKSZTAŁCENIE SŁUCHACZY).**

Zgodnie z raportem Najwyższej Izby Kontroli z dnia 25 lipca 2012 r.<sup>21</sup> zwrócono również uwagę m.in. na to, iż: dotacje przekazywane szkołom niepublicznym są dotacjami podmiotowymi. Ponadto zdaniem NIKU jedynym kryterium rozliczenia udzielonych dotacji powinna być liczba uczniów – przy czym Najwyższa Izba Kontroli badała okres już po wprowadzeniu przepisu art. 90 ust. 3d u.s.o. – tym okresem był okres od 1 września 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. NIK wskazała, iż częstokroć zdarzało się, iż zakres przeprowadzanych kontroli przekraczał poza upoważnienie wynikające z przepisów o systemie oświaty, tj. przedmiotem kontroli nie była tylko prawidłowość wykorzystania udzielonych dotacji ale również prawidłowość prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej, rzetelność opisywania dokumentów potwierdzających dokonanie wydatku, czy też prawidłowość kalkulowania kosztów usług finansowych ze środków dotacji. Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym do starostów NIK wnosila m.in. o przygotowanie

<sup>21</sup> Vide: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4232,vp,5385.pdf>, dn. 04.04.2019 r.



projektów uchwał organów stanowiących JST, dotyczących trybu udzielania dotacji dla szkół niepublicznych, uwzględniających podstawę obliczania dotacji, kryterium wyboru „najbliższego powiatu” oraz trybu rozliczania udzielanych dotacji podmiotowych wyłącznie na podstawie rzeczywistej liczby uczniów. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. II GSK 1609/11: „W art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 u.s.o. mowa jest o prawie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji, co nie oznacza kontroli wykorzystania dotacji. W dotychczasowym orzecznictwie WSA i NSA prezentowany jest pogląd, że ustalenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego trybu udzielania i rozliczania dotacji nie jest równoznaczne z merytorycznym rozliczaniem i kontrolą wykorzystania dotacji. Wyłącznie dopuszczalną formą kontroli przyznanej dotacji może być rozliczenie faktycznej liczby uczniów, na których przyznano dotację, jako że dotacja ma charakter podmiotowy. Nie podlega rozliczeniu dotacja w zakresie kierunków jej wykorzystania - celowości. Użyte w art. 90 ust. 4 u.s.o. "rozliczenie dotacji" należy rozumieć jako czynności z zakresu księgowości, rachunkowości o charakterze materialno-technicznym. Natomiast "tryb udzielania i rozliczania" oznacza reguły i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji. Chodzi więc o ilość uczniów jako podstawę udzielenia dotacji. Na podmiotowy charakter dotacji uwagę zwrócił również wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 marca 2011 r., IV SA/Wr 791/10: „ (...) Oba wyroki w uzasadnieniach wskazują, że przedmiotem trybu i rozliczenia dotacji nie może być badanie celności jej wykorzystania. Jedyną dopuszczalną formą kontroli dotacji może być rozliczenie liczby uczniów, na których są przyznawane dotacje”. Zgodnie z wyrokiem WSA w Gliwicach z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. III SA/Gl 4/11: „Niedopuszczalne jest również w zakresie upoważnienia ustawowego do uregulowania kwestii trybu rozliczania dotacji - zobowiązanie osób prowadzących dotowane szkoły i placówki niepubliczne do sporządzenia informacji o szczegółowym przeznaczeniu wydatkowanych środków. Natomiast można i należy uregulować m.in. tryb zwrotu dotacji, która nie została wykorzystana lub pozostającej po skorygowaniu planowanej liczby uczniów z liczbą faktyczną. To mieści się skądinąd w dodanym w ramach ostatniej nowelizacji przepisu pojęciu "rozliczeniu wykorzystania" dotacji. Należy podkreślić, że "rozliczenie", o którym mowa w przepisie, nie może polegać na wprowadzeniu obowiązku podawania organowi dotującemu sposobu wykorzystania środków, gdyż byłoby to sprzeczne z podmiotowym charakterem dotacji, a nadawałoby jej w istocie cechy dotacji celowej. (...) Jedyną dopuszczalną

formą kontroli przyznawanych dotacji może być rozliczanie faktycznej liczby uczniów, na których są przyznawane dotacje”.

Powyższe orzeczenia wydane zostały już na kanwie przepisów po wejściu w życie art. 90 ust. 3d u.s.o.

Wskazać również należy, iż w latach 2010 – 2011 wydawane były orzeczenia sądów administracyjnych, które wprawdzie *de facto* dotyczyły stanu prawnego przed 22.04.2009 r., jednakże w żaden sposób nie odnosiły się do wprowadzonej zmiany stanu prawnego w 2009 r. i nadal podtrzymywały, iż dotacje oświatowe są dotacjami o charakterze podmiotowym i że nie podlegają kontroli samorządów pod kątem wykazywania celowości poniesionych wydatków. Warto przywołać zatem fragment wyroku NSA z dnia 12 maja 2010 r., I OSK 672/10: „ (...) art. 90 ust. 4 u.s.o. (w brzmieniu z daty podjęcia zaskarżonej uchwały) wynika, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, co jednak nie jest jednoznaczne z merytorycznym rozliczeniem i kontrolą wykorzystania dotacji. Rozliczenie dotacji pozostaje bowiem w związku z liczbą uczniów i jedyną dopuszczalną formą kontroli przyznawanych dotacji może być rozliczanie faktycznej liczby uczniów, na których są przyznawane dotacje. Dotacja przyznawana przedszkolom niepublicznym ma charakter dotacji podmiotowej i nie powinna podlegać obowiązkowi rozliczania w zakresie kierunków jej wykorzystania”. Zgodnie zaś z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 21 czerwca 2011 r., I SA/Łd 597/11: „Rozliczenie dotacji dla niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych może dotyczyć wyłącznie faktycznej, a nie planowanej liczby uczniów. Dla rozstrzygnięcia sprawy nie ma znaczenia ani sposób wykorzystania dotacji, ani poglądy na temat realizowania przez szkołę obowiązków w zakresie nauczania, ani też wysokość lub wstrzymanie dotacji za inny okres rozliczeniowy, stąd też zarzuty skargi dotyczące tych kwestii nie mogą być przedmiotem oceny Sądu w tym postępowaniu. Podobny pogląd wyraził również organ odwoławczy w zaskarżonej decyzji, co częściowo znajduje potwierdzenie w wyroku z dnia 12 maja 2010 r., I OSK 672/10 (LEX nr 595462), w którym NSA stwierdził m.in., że organ samorządu terytorialnego nie ma prawa weryfikowania czy dotacja jest wykorzystywana na cele oświatowe (...) rozliczenie dotacji, o którym stanowi art. 90 ust. 4 u.s.o., pozostaje bowiem w związku z liczbą uczniów i jedyną dopuszczalną formą kontroli może być rozliczanie faktycznej liczby uczniów, na których dotacja jest przyznawana”. Zgodnie zaś z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 9 maja 2011 r., V SA/Wa 2912/10: „Rozliczenie dotacji pozostaje bowiem w związku z liczbą uczniów i jedyną dopuszczalną

*formą kontroli przyznawanych dotacji może być rozliczanie faktycznej liczby uczniów, na których są przyznawane dotacje. Dotacja przyznawana placówkom oświatowym wymienionym w zaskarżonej uchwale ma charakter dotacji podmiotowej i nie powinna podlegać obowiązkowi rozliczania, co do kierunków jej wykorzystania. Tak więc za niedopuszczalne byłoby nakładanie w uchwale (lub w załącznikach do uchwały) dodatkowych obowiązków, od których spełnienia przez beneficjenta dotacji zależy jej otrzymanie np. obowiązku przedstawiania poza planowaną liczbą uczniów, także określonych dokumentów w szczególności przedstawienia zestawienia kosztów pokrytych ze środków dotacji (wynagrodzeń pracowników, pochodnych od wynagrodzeń, kosztów eksploatacyjnych, zakupu wyposażenia, książek i pomocy dydaktycznych, wynajmu pomieszczeń itp.)."*

W nawiązaniu do powyższych orzeczeń z okresu sprzed wprowadzenia przepisów umożliwiających organom dotującym prowadzenie uciążliwych, merytorycznych kontroli finansowych proszę o podjęcie działań i rozważenie powrotu do rozliczania otrzymywanych dotacji oświatowych tak jak to miało miejsce do kwietnia 2009 r., tj. w oparciu o fakt uczęszczania słuchaczy na zajęcia oraz spełnienie przez nich ustawowo określonej frekwencji. Badany może być również fakt zrealizowania przez osobę prowadzącą celu edukacyjnego, tj. fakt wykształcenia słuchaczy – jako przesądzający w razie wątpliwości i sporów argument o wykorzystaniu otrzymanej dotacji oświatowej zgodnie z przeznaczeniem. Petycja ta słuszna jest nie tylko z uwagi na przedstawiony chaos prawny i dużą liczbę niesprawiedliwych orzeczeń sądów administracyjnych (w tym orzeczeń NSA), ale również z uwagi na zauważony i podnoszony w przytoczonych w niniejszej petycji wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (a w ślad za tymi orzeczeniami przez samorządowe kolegia odwoławcze) fakt zrealizowania przez osobę prowadzącą celu oświatowego (tj. ukończenie przez daną liczbę osób zaprojektowanego cyklu kształcenia - ogólnego czy specjalistycznego) - jako konieczny i najbardziej istotny element, który badać należy podczas kontroli wykorzystania dotacji oświatowej. Już końcowo Pan [ ] pragnie zwrócić uwagę, iż orzecznictwo TK wielokrotnie przypominało tezę, że „w demokratycznym państwie prawnym, stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela” (wyrok TK z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95, OTK 1996, nr 6, poz. 52). TK wskazywał na znaczenie art. 2 Konstytucji RP w kontekście stanowienia prawa, a zwłaszcza nakładania na obywateli obowiązków podatkowych. Jego zdaniem, wynikająca z art. 2 Konstytucji RP „zasada przyzwyczajenia legislacyjnej wymaga respektowania przez ustawodawcę określoności przepisów

prawnych" (wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51). Właśnie z przyzwoitością legislacyjną wiąże się obowiązek „szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego” (wyrok TK z dnia 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK 1999, nr 1, poz. 1). Z kolei NSA podkreśla że „w konstytucyjnym państwie prawa podatnik, jako obywatel, nie może zostać skutecznie prawnie zobowiązany do ponoszenia negatywnych skutków niedoskonałości prawodawczych czy też ułomności techniki legislacyjnej, a nadto nie można na niego przerzucać rozwiązywania wątpliwości co do brzmienia prawa, jak i jego stosowania, jeżeli obiektywnie rzecz biorąc wątpliwości te istnieją tak dla obywatela, jak i organów państwowych” (wyrok NSA z dnia 18 czerwca 1996 r., I SA/Łd 1212/95, POP 2000, nr 2, poz. 53). Zdaniem NSA, ustawodawcy podatkowemu, w odniesieniu do tekstu ustawy podatkowej, „tej przyzwoitości legislacyjnej zabrakło” i dodaje: „jeżeli przepis inaczej rozumie sąd, inaczej podatnik, a jeszcze inaczej organ podatkowy, to taki przepis nie powinien pozostawać w obrocie prawnym. Takie stanowienie przepisów podatkowych jest wyrazem arogancji ustawodawcy wobec podatnika, będącego adresatem normy prawnej” (wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2000 r., III SA 3108/00, „Glosa” 2001, nr 9, s. 32). Powyższe orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w kontekście przedstawionego chaosu prawnego przesądzają – zdaniem Pana – o konieczności podjęcia niezbędnych działań na rzecz oczekiwanych przez niepubliczną oświatę zmian w zakresie kontrolowania dotacji oświatowych.

Z wyrazami szacunku,

**Otrzymują:**

1. Minister Edukacji Narodowej, Pani Anna Zalewska, al. J. Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa.
2. Minister Sprawiedliwości, Pan Zbigniew Ziobro, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa.