



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 28 września 2022 r.

Poz. 4574

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 1/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 13 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Sędzia WSA

Anetta Chołuj  
Katarzyna Borońska (sprawozdawca)  
Tomasz Świetlikowski

Protokolant

specjalista Jolanta Ryndak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 27 lutego 2018 r.  
sprawy ze skargi Cz.B. i G.W.

na § 2 ust. 5, § 5 ust. 1 i § 6 ust. 4 i 5 uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha  
z dnia 19 grudnia 2008 r., nr XXXIII/300/08

w sprawie trybu postępowania o udzielenie z budżetu Miasta Wałbrzycha dotacji oraz  
sposobu jej rozliczania przez niepubliczne przedszkola, szkoły podstawowe,  
gimnazja prowadzone na terenie miasta Wałbrzycha

**I. stwierdza nieważność § 2 ust. 5, § 5 ust. 1, § 6 ust. 4 i 5 zaskarżonej uchwały z dnia 19 grudnia 2008 r.;**

**II. zasądza od Rady Miejskiej Wałbrzycha solidarnie na rzecz skarżących kwotę 797 (słownie: siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

## Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2008 r. (nr XXXIII/300/08) Rada Miejska Wałbrzycha - na podstawie art. 90 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.) - podjęła uchwałę w sprawie trybu postępowania o udzielenie z budżetu Miasta Wałbrzycha dotacji oraz sposobu jej rozliczania przez niepubliczne przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja prowadzone na terenie Miasta Wałbrzycha.

Rada Miejska Wałbrzycha dookreśliła w uchwale, iż ilekroć jest w niej mowa o wydatkach bieżących ponoszonych na jedno dziecko w przedszkolu publicznym - należy przez to rozumieć - wydatki bieżące ustalone w budżecie Miasta Wałbrzycha wg. stanu na początek roku budżetowego w rozdziale 80104 „Przedszkola” z wyłączeniem dotacji dla przedszkola z oddziałami integracyjnymi, natomiast w przypadku oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych - wydatki bieżące ustalone w budżecie Miasta Wałbrzycha wg. stanu na początek roku budżetowego w rozdziale 80103 „Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych”. Przy obliczaniu wydatków bieżących ponoszonych na jedno dziecko w przedszkolu publicznym uwzględnia się liczbę dzieci wykazanych w Systemie Informacji Oświatowej (§ 2 ust. 5). Warunkiem uzyskania dotacji z budżetu Miasta jest natomiast złożenie przez osobę prawną lub fizyczną prowadzącą podmiot wniosku do Prezydenta Miasta Wałbrzycha, w terminie nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Wniosek powinien zawierać następujące dane:

- a) nazwę i adres prowadzącego podmiot,
- b) nazwę i adres przedszkola, szkoły,
- c) numer i datę zaświadczenia o wpisie do ewidencji niepublicznych placówek, prowadzonej przez Miasto Wałbrzych,
- d) planowaną liczbę uczniów, którzy będą uczęszczać do niepublicznego przedszkola, szkoły bądź zostaną objęci niepubliczną formą wychowania przedszkolnego w roku którego dotyczy wniosek wraz z dodatkowym wyodrębnieniem, w przypadku niepublicznego przedszkola, liczby uczniów niepełnosprawnych oraz liczby uczniów niebędących mieszkańcami Miasta Wałbrzycha,
- e) nazwę banku i numer rachunku bankowego, na który ma być przekazywana dotacja (§ 4).

Podstawą ustalenia wysokości dotacji na dany miesiąc jest zaś informacja o faktycznej liczbie dzieci lub uczniów w tym miesiącu, nie większa jednak niż wskazana we wniosku o dotację, o którym mowa § 4 lub informacja o przerwie wakacyjnej (§ 5 ust. 1). W przypadku nieuchwalenia ustawy budżetowej i uchwały budżetowej przed dniem 1 stycznia danego roku, kwoty dotacji przekazywane będą w oparciu o stawki dotacji na jedno dziecko z roku ubiegłego. Po uchwaleniu ustawy budżetowej oraz uchwały budżetowej oraz po otrzymaniu informacji o wysokości kwoty przewidzianej na jednego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej na dany rok budżetowy, wysokość dotacji zostanie skorygowana (§ 5 ust. 2).

Zgodnie zaś z treścią § 6 ust. 1 uchwały dotację przekazuje się na wskazany we wniosku rachunek bankowy w miesięcznych ratach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca. Osoba prowadząca podmiot, o której mowa w § 4 ust. 1 zobowiązana jest do sporządzenia i przedstawienia Prezydentowi Miasta Wałbrzycha informacji o wykorzystaniu dotacji za miesiąc poprzedni. Informacja o wykorzystaniu dotacji, o której mowa w ust. 2 powinna być sporządzona i przekazana Prezydentowi Miasta Wałbrzycha nie później niż do 5 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło przekazanie raty dotacji. Informacja o wykorzystaniu dotacji do końca danego miesiąca powinna zawierać dane dotyczące faktycznej liczby dzieci, uczniów zapisanych w ostatnim dniu tego miesiąca oraz dane dotyczące ilości dzieci, uczniów zapisanych na miesiąc bieżący (§ 6 ust. 2 i 3).

Gmina przekazuje kolejną ratę dotacji w wysokości uwzględniającej aktualną liczbę uczniów podaną przez podmiot w informacji o wykorzystaniu dotacji, o której mowa w ust. 3. Nieprzedłożenie informacji o wykorzystaniu dotacji, o której mowa w ust. 3 oraz wykorzystanie dotacji dla celów innych, aniżeli określone w ustawie, bądź powzięcie przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha uzasadnionej informacji o ustaniu prawa osoby prowadzącej podmiot do otrzymania dotacji stanowi podstawę do wstrzymania wypłaty kolejnych rat dotacji (§ 6 ust. 4). O wstrzymaniu wypłaty kolejnych rat dotacji Prezydent Miasta Wałbrzycha powiadamia

niezwłocznie drogą pisemną osobę prowadzącą podmiot. Złożenie zaległej informacji o wykorzystaniu dotacji, o której mowa w ust. 3 jest podstawą do przekazania zaległych rat dotacji należnej i wypłaty raty na kolejny miesiąc roku budżetowego (§ 6 ust. 5).

W piśmie z dnia 4 grudnia 2017 r. Cz.B. i G.W. (dalej, skarżące, strona skarżąca) – jako prowadzące od 1997 r. do 2017 r. przedszkole niepubliczne pn. „pierwsze Niepubliczne Przedszkole s.c. B.Cz. W.G.” - wniosły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę na ww. uchwałę w zakresie § 2 ust. 5, § 5 ust. 1 i § 6 ust. 4 i 5 wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zaskarżonej części.

W uzasadnieniu skargi strona skarżąca podniosła że Rada Miejska Wałbrzycha definiując w § 2 ust. 5 uchwały pojęcie „wydatków bieżących”, przekroczyła delegację ustawową. Uchwała podjęta została bowiem na podstawie art. 90 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.) – dalej: u.s.o. Pojęcie „wydatki bieżące ponoszone na jedno dziecko w przedszkolu publicznym” jest pojęciem ustawowym, zaś ustawodawca nie upoważnił w żadnej mierze organów jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) do jego zdefiniowania (redefiniowania) samodzielnie. Przepis art. 90 ust. 4 u.s.o., w brzmieniu obowiązującym w dniu 19 grudnia 2008 r. (data podjęcia uchwały) wskazywał, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2a-3b, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji i zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu wykorzystania dotacji, absolutnie nie upoważniał do definiowania przez j.s.t. użytego w art. 90 ust. 2b pojęcia „wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia”. Założeniem ustawodawcy było zatem, jak podkreśliła strona skarżąca, aby organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego ustalił w drodze uchwały (będącej aktem prawa miejscowego) ogólne zasady przyznawania dotacji oświatowych oraz tryb weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznaných środków. Nie było zaś wolą ustawodawcy upoważnienie j.s.t. do jakiegokolwiek samodzielnego definiowania pojęć użytych w art. 90 ust. 2b ustawy.

Za sprzeczny z prawem strona skarżąca uznała również zapis zawarty w § 5 ust. 1 uchwały, gdyż określa on, w jej ocenie, górny limit dzieci w przedszkolu niepublicznym dla celów ich dotowania (liczba dzieci nie może być bowiem wyższa, niż wskazana we wniosku składanym do 30 września roku przedniego). Tymczasem jest to ograniczenie nieprzewidziane przez ustawę. Niepubliczne przedszkola otrzymują na każdego ucznia dotację pod warunkiem, że osoba prowadząca placówkę przedstawi planowaną liczbę wychowanków organowi właściwemu do udzielenia rotacji, nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Jednakże planowana liczba uczniów, wskazana w ww. wniosku, ma jedynie walor szacunkowy. Dotacje przysługują na faktyczną liczbę uczniów, ujętą w dokumentacji przebiegu nauczania, a nie zgłoszoną we wniosku o udzielenie dotacji: liczba uczniów podana we wniosku ma charakter informacyjny służący zapewnieniu w budżecie danej j.s.t. środków na wypłatę dotacji. Nie przesądza natomiast o wysokości przysługującej dotacji, tym bardziej, że składany przez dany podmiot wniosek o udzielenie dotacji dotyczy roku budżetowego, który obejmuje w poszczególnych miesiącach dwa różne lata nauki szkolnej rok szkolny nie pokrywa się z rokiem budżetowym, czyli kalendarzowym, co często powoduje nierealność planowanej liczby uczniów. Strona skarżąca podkreśliła, że użyte w ustawie sformułowanie „na każdego ucznia” należy interpretować jako rzeczywistą liczbę uczniów. Oznacza to, jej zdaniem, że rozliczenie dotacji powinno być dokonywane w oparciu o faktyczną liczbę uczniów w całym roku budżetowym, a nie liczbę uczniów wskazaną we wniosku o udzielenie dotacji (lub szacunkową).

Odnosząc się natomiast do treści § 6 ust. 4 i 5 uchwały strona skarżąca podniosła, że organ stanowiący gminy nie może wprowadzić zasady, że do czasu rozliczenia dotacji jej wypłata zostanie wstrzymana (por.: A. Jeżowski: "Finansowanie publiczne oświaty niepublicznej"). W przepisie art. 90 ust. 4 ustawy znalazło się uprawnienie organu stanowiącego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, a także zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, natomiast § 6 ust. 4 i 5 uchwały stanowi o wstrzymaniu dotacji i jej uruchamianiu w przypadku usunięcia uchybień, określonych w ust. 4. Wstrzymanie dotacji i następnie jej uruchomienie nie mieści się zatem w przytoczonym upoważnieniu. W przepisie upoważniającym występują jedynie dwie kategorie: przyznanie dotacji i jej rozliczanie, w którym można byłoby jednocześnie umieścić

kontrolę prawidłowości jej wykorzystania, ale żadną miarą w drodze interpretacji nie można byłoby tego upoważnienia wykorzystać do skonstruowania przepisu uchwały pozwalającej wstrzymanie dotacji.

Odpowiadając na skargę Rada Miejska Wałbrzycha (dalej również: Rada, organ) wniosła o jej oddalenie. W pierwszej kolejności podniosła, że skargę wniesiono przed upływem terminu do udzielenia odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Dalej organ wskazał, że fakt uchylenia objętej skargą uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XLVII/450/2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oraz trybu i zakresu kontroli ich wykorzystania, poddaje w wątpliwość dopuszczalność wniesienia obecnie skargi na uchwałę, która już nie obowiązuje i nie może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego wniesienie skargi. Rada zakwestionowała również istnienie po stronie skarżących interesu prawnego w związku wykreśleniem przez prezydenta Miasta Wałbrzycha z dniem 11 kwietnia 2017 r. prowadzonego przez skarżące przedszkola z ewidencji szkół i placówek niepublicznych. Rada wskazała także na zmiany dokonane w zaskarżonej uchwale uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 czerwca 2009 r. nr XL/362/2009 (w aktach administracyjnych).

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów skargi organ gminy podniósł, że kwestionując legitymację Rady do zawarcia w § 2 ust. 5 definicji pojęcia „wydatki bieżące” jako że jest to pojęcie ustawowe, strona skarżąca nie wskazuje która ustawa i w której jednostce redakcyjnej wyjaśnia pojęcie wydatków bieżących. Obowiązująca w momencie podjęcia uchwały ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych nie definiowała wydatków bieżących. Mając zaś na uwadze brzmienie normy kompetencyjnej organ określający tryb udzielania i rozliczania dotacji był zobligowany do uwzględnienia w szczególności podstawy obliczenia dotacji. Tym samym musiał zawrzeć w treści uchwały zapisy umożliwiające dokonanie przez organ wykonawczy gminy obliczenia wysokości dotacji. W odniesieniu do skarżonego §5 ust 1 uchwały organ wskazał, że skarżące pominęły, że zapis ten został zmieniony wskazaną wyżej uchwałą Rady z dnia 30 czerwca 2009 r. i otrzymał brzmienie „Podstawą ustalenia wysokości dotacji na dany miesiąc jest zaś informacja o faktycznej liczbie dzieci lub uczniów w tym miesiącu lub informacja o przerwie wakacyjnej”. W zakresie skarżonego §6 ust. 4 i 5 uchwały Rada wskazała, że zawarte tam zapisy mieszczą się w zakresie trybu udzielania i rozliczania dotacji. W przypadku bowiem, gdyby nastąpiło przekazanie dotacji w danym miesiącu przy braku informacji o liczbie uczniów na podstawie danych za miesiąc poprzedni, takie działanie mogłoby skutkować wprowadzeniem procedury zwrotu dotacji. Co istotne, zdaniem organu, ustawodawca nie wprowadził dla organów samorządu terytorialnego dalszych wytycznych dotyczących określenia wysokości dotacji. Organ musiał zatem przyjąć taki sposób ustalenia wysokości dotacji, aby organ wykonawczy ustalający ich wysokość i przekazując dotacje miał realną możliwość wykonania tego obowiązku.

W piśmie procesowym z dnia 10 stycznia 2018 r. skarżące podjęły polemikę z odpowiedzią na skargę, w szczególności kwestionując tezę o niedopuszczalności kontrolowania uchwały nieobowiązującej w dniu wniesienia skargi oraz podkreślając, że mają w sprawie interes prawny, bowiem istnieje po ich stronie roszczenie o charakterze zbliżonym do odszkodowania, w związku z wypłatą im w latach ubiegłych dotacji w zaniżonej wysokości.

Na rozprawie w dniu 27 lutego 2018 r. pełnomocnik Rady Miejskiej Wałbrzycha wniósł o odrzucenie skargi z uwagi na fakt nieobowiązywania zaskarżonej uchwały, względnie z uwagi na brak interesu prawnego po stronie skarżących. Podkreślił, że wbrew twierdzeniom strony skarżącej ewentualne roszczenia w związku z zaniżoną wartością wypłaconych dotacji mają charakter publicznoprawny, a nie cywilny.

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

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 – dalej: p.p.s.a.) sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz aktów organów administracji rządowej stanowiących przepisy prawa miejscowego. Stosownie do art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu

w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W tak wyznaczonym zakresie kontroli, Sąd, dokonując oceny zgodności z prawem objętych skargą zapisów skarżonej uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 19 grudnia 2008 r. uznał, że skarga zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności odnotować jednak należy, że Sąd uznał, iż spełnione zostały formalne wymogi poddania zaskarżonej uchwały kontroli sądowej.

Po pierwsze, nie budzi wątpliwości fakt, że zaskarżona uchwała w sprawie ustalenia trybu postępowania o udzielenie z budżetu Miasta Wałbrzycha dotacji oraz sposobu jej rozliczania przez niepubliczne przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja prowadzone na terenie Miasta Wałbrzycha, jest uchwałą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016, poz. 446 ze zm.) - dalej: u.s.g.

Po drugie, spełniony został także warunek uprzedniego (przed wniesieniem skargi) bezskutecznego wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Skarżące bowiem pismem z dnia 3 października 2017 r. (wpływ do Biura Rady Miejskiej w dniu 7 listopada 2017 r.), wezwała Radę Miejską Wałbrzycha do usunięcia naruszenia prawa w § 2 ust. 5, § 5 ust. 1 i § 6 ust. 4 i 5 uchwały. Organ udzielił odpowiedzi na to wezwanie pismem z dnia 7 grudnia 2017 r., doręczonym skarżącemu w dniu 8 grudnia 2017 r. Wbrew argumentacji Rady, zawartej w odpowiedzi na skargę, wniesienie skargi jeszcze przed doręczeniem skarżącemu odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, nie może być utożsamiane z przedwczesnością tej skargi i podważać skuteczność jej wniesienia, w sytuacji, gdy organ ostatecznie nie uwzględnił wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Stanowisko w tej kwestii Naczelny Sąd Administracyjny zajął w uchwale z dnia 2 kwietnia 2007 r. sygn. akt II OPS 2/07 wskazując, iż do terminu wniesienia takiej skargi ma zastosowanie art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Termin do wniesienia skargi opartej na art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynosi 30 dni od dnia doręczenia stronie odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa lub 60 dni od dnia wezwania, jeżeli organ odpowiedzi nie udzielił. W jej uzasadnieniu NSA wskazał, że wniesienie skargi na podstawie art. 101 ust. 1 na uchwałę lub zarządzenie organu gminy, ustawa o samorządzie gminnym uzależnia od bezskutecznego wezwania organu gminy do usunięcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, przy czym w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia stosuje się przepisy o terminach załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym. Z kolei z przepisów o terminach załatwiania spraw wynika, tylko tyle, że organ gminy powinien załatwić wezwanie bezzwłocznie, ewentualnie nie później niż w terminie określonym w art. 35 k.p.a., przy czym terminy tam wskazane mają charakter jedynie instrukcyjno-porządkowy. Natomiast ustawa o samorządzie gminnym w żaden sposób nie wiąże wniesienia skargi z terminem załatwienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Jedynym warunkiem wniesienia skargi na uchwałę lub zarządzenie organu gminy jest uprzednie bezskuteczne wezwanie do usunięcia naruszenia, co można rozumieć w ten sposób, że przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego skarżący ma obowiązek wezwać organ do usunięcia naruszenia i to wezwanie ma być bezskuteczne. O bezskuteczności tego wezwania można mówić zarówno wówczas, gdy organ nie uwzględnił wezwania i to stanowisko przedstawił w odpowiedzi na wezwanie, jak i wtedy, gdy właściwy organ gminy nie zajął stanowiska w sprawie wezwania i nie udzielił odpowiedzi skarżącemu. Bezskuteczność wezwania do usunięcia naruszenia, jako warunek wniesienia skargi, jest zatem spełniona zarówno wówczas, gdy przed wniesieniem skargi organ udzielił skarżącemu odpowiedzi negatywnej, jak i wówczas, gdy taka negatywna odpowiedź została doręczona skarżącemu później, po wniesieniu skargi, albo gdy organ w ogóle nie udzielił odpowiedzi na wezwanie. Tym samym w rozpoznawanej sprawie skargę wniesiono z zachowaniem terminu sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa.

Spełniony został, zdaniem Sądu, także warunek wniesienia skargi przez uprawniony do tego podmiot. Przepis art. 101 ust. 1 u.s.g., zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym, określa podmioty uprawnione do skierowania skargi na akt organu samorządu terytorialnego, jako "każdego, czyj interes prawny

lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej". Z powyższego należy zatem wywodzić konieczność wykazania przez wnoszącego skargę, że uchwała w sposób rzeczywisty i bezpośredni narusza jego interes prawny, co trzeba rozumieć ograniczenie, zniesienie lub uniemożliwienie realizacji tego interesu. Przy czym w doktrynie i orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że interes prawny lub uprawnienie nie musi mieć podstawy wyłącznie w przepisach materialnych prawa administracyjnego, może to być także prawo cywilne lub prawo pracy. Istotne, by interes prawny wynikał z normy prawnej, opierał się na niej lub dał się z nią powiązać. Z normy prawnej wynikać może np. jakaś korzyść, której prawo pozwala oczekiwać, możliwość dążenia do jakiegoś skutku prawnego, możliwość obrony przed utratą już zdobytych uprawnień (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 lutego 2016 r., sygn. akt II SA/GO 729/15).

Badając spełnienie tej przesłanki Sąd uznał, że nie sposób zakwestionować po stronie skarżących istnienia interesu prawnego do wniesienia skargi, jako bowiem podmioty prowadzące w roku podjęcia i w okresie obowiązywania zaskarżonej uchwały niepubliczne przedszkole na terenie Wałbrzycha posiadały one ukształtowane przepisem prawa materialnego uprawnienie do korzystania z dotacji oświatowych. Fakt późniejszej likwidacji przedszkola nie wpływa, zdaniem Sądu, na możliwość oceny zgodności z prawem aktu prawa miejscowego, skoro z wykonania tego aktu poprzez wypłatę dotacji w zaniżonej wysokości skarżące wywodzą obecnie swoje roszczenia – bez względu na ocenę ich zasadności.

Dopuszczalności zbadania legalności zaskarżonego aktu wyklucza również fakt, że w dacie wniesienia skargi zaskarżona uchwała już nie obowiązywała wskutek jej uchylenia uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 25 kwietnia 2013 r nr XLVII/450/2013 (Dz. Urz. Woj. Dolno. Z 2013 r., poz. 3328), skoro była ona stosowana w latach 2009-2012, a w brzmieniu niezmienionym w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 1 lipca 2009 r. i wywoływała skutki prawne. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r. sygn. W 5/94 (Dz. U. nr 109, poz. 527), ustalił powszechnie obowiązującą wykładnię art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzając, że po pierwsze, przez uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, rozumie się również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę oraz po drugie, przewidziana w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Jako że zaskarżona uchwała mimo jej uchylenia, stosowana jest do stanów faktycznych zaistniałych w latach 2010-2013 i na jej podstawie udzielono skarżącym dotacje oświatowe, to tym samym jej uchylenie nie stoi na przeszkodzie dokonania jej sądowej kontroli.

Przechodząc do merytorycznej oceny skargi wskazać należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym rady miejskiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźnie upoważnienie ustawowe. Organ administracji wykonując zatem kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W myśl art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości, lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90. Po upływie tego terminu organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1). Ponadto na podstawie powołanego art. 101 ust. 1 u.s.g. prawo zaskarżenia aktu prawa miejscowego przysługuje każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Jak zarazem wynika z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy niezbędne jest wykazanie, że narusza ona przepisy powszechnie obowiązującego prawa

w sposób istotny. "Istotne" naruszenie prawa, powodujące nieważność uchwał organu gminy nie pokrywa się z przesłankami nieważności decyzji w rozumieniu w art. 156 § 1 kpa (wyrok NSA z dnia 18 września 1990 r. sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990/4 poz. 2). Do istotnych wad uchwał skutkujących stwierdzeniem ich nieważności zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (wyrok z dnia 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990/4/2).

Skarżona w rozpoznawanej sprawie uchwała została wydana na podstawie art. 90 ust. 4 u.s.o., zgodnie z którym (w brzmieniu na dzień podjęcia uchwały) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2a-3b, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji i zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu wykorzystania dotacji.

Z treści 90 ust. 4 u.s.o., przy uwzględnieniu poczynionych na wstępie rozważań, wynika, że organy jednostek samorządu terytorialnego upoważnione zostały do uszczegóławiania zasad przyznawania dotacji, poprzez określanie w sposób techniczny reguł jej przekazywania i rozliczania. Uchwała podjęta na podstawie tego przepisu nie może natomiast modyfikować ustawowych zasad udzielania dotacji. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony zatem ani do regulowania tego, co zostało już uregulowane ustawowo, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Nadto uchwała powinna uwzględniać istniejący stan prawny, a także brać pod uwagę istotę dotacji i jej charakter.

Mając na uwadze powyższe Sąd uznał, że formułując w zaskarżonym § 2 ust. 5 wymienionej na wstępie uchwały własną definicję „wydatków bieżących ponoszonych na jedno dziecko w przedszkolu publicznym” Rada Miejska Wałbrzycha wykroczyła poza granice swoich uprawnień, wynikających upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie o systemie oświaty.

Jak stanowi art. 90 ust. 1 u.s.o. w brzmieniu obowiązującym na dzień uchwalenia zaskarżonej uchwały, niepubliczne przedszkola, w tym specjalne, szkoły podstawowe i gimnazja, w tym z oddziałami integracyjnymi, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych i gimnazjów specjalnych oraz szkół podstawowych artystycznych, otrzymują dotacje z budżetu gminy. W myśl art. 90 ust. 2b u.s.o. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole 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 przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.

Porównując treść powyższej regulacji oraz zapisy zawarte w § 2 ust. 5 zaskarżonej uchwały Sąd doszedł do wniosku, że ustawodawca lokalny dokonał nieuprawnionego zawężenia zakresu pojęcia wydatków bieżących. Po pierwsze, art. 90 ust. 2b nie daje podstaw do ograniczenia tego pojęcia wyłącznie do wydatków bieżących ujętych w rozdziale 80104 uchwały budżetowej Miasta Wałbrzycha na dany rok. Ustawa o systemie oświaty w powyższym przepisie odwołuje się do pojęcia wydatków bieżących, które zostały ustalone w budżecie gminy jako wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Samo natomiast pojęcie "wydatków bieżących" zgodnie z wyrażanym w orzecznictwie poglądem (wyrok NSA z 24 marca 2009 r. o sygn. akt. II GSK 284/08, z 17 stycznia 2008 r. o sygn. akt. II GSK 317/07, z dnia 3 marca 2015 r. sygn. akt II GSK 2450/13, dostępne na stronie [www.orzecznia.nsa.gov.pl](http://www.orzecznia.nsa.gov.pl)) a podzielanym przez skład sądu w niniejszej sprawie, powinno być interpretowane tak, jak termin ten jest rozumiany na gruncie ustawy

o finansach publicznych - art. 165a ust. 6 uprzednio obowiązującej ustawy z 30 czerwca 2005 r. (Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) oraz art. 263 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). Będą to zatem wydatki jednostki samorządu terytorialnego niebędące wydatkami majątkowymi z wyłączeniem wydatków ponoszonych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Obecnie w art. 236 ust. 3 ww. ustawy wskazano przykładowe wydatki bieżące i wśród nich są m.in. wydatki jednostek budżetowych na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z realizacją statutowych zadań, świadczenia na rzecz osób fizycznych czy dotacje na zadania bieżące. W dacie uchwalenia skarżonej uchwały art. 165 u.f.p. nie zawierał co prawda takiego doprecyzowania, jednak jego zakres był interpretowany w orzecznictwie, w którym zwracano uwagę na to, że ustawodawca określając podstawę obliczenia dotacji wskazał na te wydatki, które zostały ustalone w budżecie i wyodrębnione ze względu na konkretny cel. Oznacza to, że odwołano się do wydatków zaplanowanych związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych i to niezależnie od ujęcia tych wydatków w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Kryterium decydującym o uznaniu danego wydatku za wydatek bieżący w danej jednostce nie może być więc sposób przyporządkowania go do określonego rozdziału (vide wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 października 2016 r., sygn. akt I SA/Gd 828/16, dostępne na stronie [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Rada Miejska Wałbrzycha nie miała więc kompetencji do samodzielnego określania, co należy do wydatków bieżących, ale była w tym zakresie związana regulacjami ustawowymi. Modyfikując zasady naliczania dotacji wynikające z art. 90 ust. 2b u.s.o. poprzez ograniczenie zakresu znaczeniowego pojęcia wydatki bieżące jedynie do wydatków ujętych w konkretnym dziale i rozdziale uchwały budżetowej, organ przekroczył granice delegacji ustawowej zawartej w art. 90 ust. 4 tej ustawy, ingerując w ten sposób w rezultacie w podstawę udzielenia dotacji. Tymczasem wskazany wyżej przepis upoważnia organ jednostki samorządu terytorialnego jedynie do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, uwzględniając w szczególności podstawę jej obliczania, upoważnienie to nie obejmuje natomiast prawa do ustalenia czy kształtowania teźże podstawy (por. wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1026/11)

Podobnie należy ocenić kwestionowany przez stronę skarżącą zapis „z wyłączeniem dotacji dla przedszkola z oddziałami integracyjnymi”. Przywołany art. 90 ust. 2b ustala sposób uwzględnienia zwiększonych wydatków w przedszkolach przyjmujących uczniów niepełnosprawnych poprzez zastrzeżenie, że dotacje w przypadku niepełnosprawnego ucznia w przedszkolu niepublicznym przysługują w wysokości „nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego”. Wprowadzenie do uchwały zapisów które wprowadzają nowy sposób uwzględnienia kosztów związanych z uczęszczaniem do przedszkola dzieci niepełnosprawnych – de facto poprzez przedefiniowanie pojęcia wydatków bieżących (ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia), wykracza poza wspomnianą delegację ustawową. Oczywistym jest, że przedszkola niepubliczne nie mogą być traktowane w sposób uprzywilejowany w stosunku do przedszkoli publicznych przy wyliczaniu podstawy dotacji, jednak zapewnieniu równego ich traktowania służy mechanizm wprowadzony przywołanym zapisem ustawy. Lokalny ustawodawca nie może natomiast dążyć do realizacji tego celu poprzez próbę uwzględnienia tych wydatków w sformułowanej w uchwale z naruszeniem art. 90 ust. 2b w zw. z art. 90 ust. 4 u.s.o. własnej definicji wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia.

W świetle powyższego Sąd uznał, że § 2 ust. 5 zaskarżonej uchwały narusza art. 90 ust. 2b w zw. z art. 90 ust. 4 u.s.o. - co w świetle uwag poczynionych na wstępie należy uznać za istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały tym zakresie.

Rację należy przyznać skarżącym także co do tego, że § 5 ust. 1 zaskarżonej uchwały w sposób istotny narusza prawo, stwierdzając, iż „Podstawą ustalenia wysokości dotacji na dany miesiąc jest informacja o faktycznej liczbie dzieci lub uczniów w tym miesiącu, nie większa jednak niż wskazana we wniosku o dotację, o którym mowa w § 4 lub informacja o przerwie wakacyjnej”. Jak wynika z art. 90 ust. 2b u.s.o., dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia - pod warunkiem, że osoba prowadząca



niepubliczne przedszkole 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 przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego). Dotacje, o których mowa w ust. 4a-4c, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły.

Z powyższego wynika, że podstawa ustalenia wysokości dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust 2 u.s.o., została uzależniona od liczby uczniów uczęszczających do przedszkola niepublicznego i ta sama zasada powinna znajdować odzwierciedlenie przy wypłatach kolejnych rat dotacji. Słusznie wskazano przy tym w skardze, że określenie „na każdego ucznia” należy rozumieć jako rzeczywistą liczbę uczniów. To samo założenie wydaje się przyjmować ustawodawca lokalny, bowiem w zaskarżonym fragmencie uchwały również odwołuje się do „informacji o faktycznej liczbie dzieci w tym miesiącu”, jednak już w sposób nieuprawniony w dalszej części § 5 ust. 1 uchwały zastrzega, że liczba ta nie może być większa niż wskazana we wniosku o dotację, o którym mowa w § 4. Tymczasem we wniosku tym podmiot prowadzący przedszkole podaje planowaną liczbę dzieci, co jest warunkiem przyznania w ogóle dotacji, nie wpływa natomiast na zasadę określenia wysokości dotacji (i jej rat) adekwatnie do rzeczywistej liczby dzieci w przedszkolu. Zawarty w art. 90 ust. 2b u.s.o. warunek podania organowi właściwemu do udzielenia dotacji do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji planowanej liczby uczniów w przedszkolu pozwala gminie na realizację jej zadań poprzez zaplanowanie i uwzględnienie kwoty dotacji w budżecie, nie narusza natomiast zasady przyznawania dotacji na każdego ucznia. Stąd rację ma skarżąca wskazując, że informacja o planowanej liczbie uczniów, o jakiej mowa w powołanym przepisie ma jedynie walor szacunkowy i nie może ograniczać podstawy ustalenia wysokości dotacji na dany miesiąc, gdyż ta wyznaczana jest przez faktyczną liczbę dzieci w przedszkolu w tym miesiącu. Wprowadzając takie ograniczenie Rada Miejska Wałbrzycha naruszyła w sposób istotny prawo tj. art. 90 ust. 2b u.s.o., co uzasadniało stwierdzenie nieważności uchwały w tym zakresie.

Przechodząc wreszcie do oceny zgodności z prawem zaskarżonego § 6 ust. 4 i 5 uchwały Sąd stwierdza, że zawarte tam postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 90 ust. 4 u.s.o. Ustanowiona tym przepisem kompetencja jednostki samorządu terytorialnego sprowadza się do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji (a od 2009 r. także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania), uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji oraz w rozliczeniu wykorzystania dotacji. Przez tryb udzielania dotacji należy rozumieć przede wszystkim wymagania formalne, jakich powinny dopełnić podmioty ubiegające się o dotację co oznacza, że tryb udzielania dotacji ma znaczenie bardziej techniczne (M. Pilich Ustawa o systemie oświaty Komentarz, Dom Wyd. ABC 2008 wyd. II). Na tle przywołanego brzmienia art. 90 ust. 4 u.s.o. w orzecznictwie wskazywano, że sformułowanie "tryb rozliczania dotacji" oraz termin "sposób rozliczania dotacji" może odnosić się do czynności z zakresu księgowości i rachunkowości, a więc czynności o charakterze materialno- technicznym. Tryb rozliczania oznacza zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczenia dotacji, a także zwrotu niewykorzystanej dotacji jednostce samorządu, która ją udzieliła. Oznacza to, że ciężar tego zagadnienia - udzielania i rozliczania dotacji położony jest na obieg informacji i podstawowym kryterium udzielania dotacji, jakim jest liczba wychowanków danej jednostki (wyrok WSA w Poznaniu z 15.02.2008 r. sygn. akt I SA/Po 151/07, wyrok WSA w Krakowie z dnia 10.11. 2009r I SA/Kr 1354/08, wyrok WSA w Kielcach z dnia 145.12.2009 r. sygn. akt II SA/Ke 665/09).

Postanowienia zawarte w zaskarżonej uchwale nie mogły zatem obejmować materii wykraczającej poza wymienioną w art. 90 ust. 4 u.s.o. Z granic tak ustalonego upoważnienia nie można natomiast wywieść upoważnienia do wstrzymania wypłat dotacji za kolejne miesiące w przypadku niewywiązania się z obowiązku złożenia informacji określonych w § 6 ust. 3 uchwały (informacja o wykorzystaniu dotacji za miesiąc poprzedni), wykorzystania dotacji dla celów innych aniżeli określone w ustawie bądź powzięcia przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha uzasadnionej informacji o ustaniu prawa osoby prowadzącej podmiot do otrzymania dotacji. Wstrzymanie dotacji w przypadkach wyżej wskazanych należy uznać za swoistą sankcję

za wadliwe działanie podmiotu dotowanego, a do stanowienia takiej sankcji ustawa nie upoważniła organu samorządu terytorialnego (por. wyrok NSA z 22.03.2012 r. II GSK 204/11 dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konieczność kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji, znajdująca swój wyraz w art. 145 w związku art. 190 obowiązującej w momencie podjęcia zaskarżonej uchwały ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych nie uzasadniała, zdaniem Sądu, wprowadzania przez ustawodawcę lokalnego, działającego w granicach upoważnienia z art. 90 ust. 4 u.s.o. rozwiązań i mechanizmów nieprzewidzianych przez ustawę, a znacząco wpływających na prawo podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne do otrzymania dotacji. Konsekwencje wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określone były w ww. ustawie o finansach publicznych, gdzie uregulowano zasady zwrotu wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem dotacji (ust. 1.pkt 1), jak również dotacji pobranej nienależnie lub w nadmiernej wysokości (ust.1, pkt 2), a także organy właściwe do wydania w takiej sytuacji decyzji w sprawie zwrotu dotacji (art. 190). Przywołane wyżej przepisy ustawy o systemie oświaty, jak i ustawy o finansach publicznych nie przewidywały natomiast instytucji "wstrzymania dotacji" zastosowanej w skarżonej uchwale, a co w konsekwencji oznacza, że kwestia "wstrzymania dotacji" nie mogła być regulowana przepisami prawa miejscowego.

Dodatkowo należy stwierdzić, że zawarte w §6 ust. 4 sformułowania takie jak „wykorzystania dotacji dla celów innych aniżeli określone w ustawie bądź powzięcia przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha uzasadnionej informacji o ustaniu prawa osoby prowadzącej podmiot do otrzymania dotacji” nie spełniają ponadto wymogu jasności i jednoznaczności, jaka powinna cechować akty prawa miejscowego, przez co nie pozwalają na bezsporne ustalenie, jakie sytuacje mogą zostać uznane za wypełniające przesłanki wstrzymania dotacji, stwarzając tym samym pole do nadużyć i bezpodstawnego pozbawienia podmiotu prawa do dotacji.

Tym samym zaskarżony § 6 ust. 4 uchwały (a w konsekwencji także jst. 5 traktujący o powiadomieniu strony o wstrzymaniu kolejnych rat dotacji) naruszają w sposób istotny prawo, jako wydane przez Radę Miejską Wałbrzycha z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 90 ust. 4 u.s.o.

Mając na uwadze powyższe Sąd orzekł, jak sentencji wyroku. O kosztach orzeczono zgodnie z wnioskiem skarżących, zasądzając na ich rzecz solidarnie kwotę uiszczonego wpisu od skargi (300 zł), koszty zastępstwa procesowego radcy prawnego (480 zł) oraz opłatę od pełnomocnictwa (17 zł).