



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Poz. 2722

WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 118/18 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 30 maja 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędziowie Sędzia WSA
Sędzia WSA

Magdalena Jankowska-Szostak
Katarzyna Borońska (sprawozdawca)
Tomasz Świetlikowski

Protokolant

specjalista Jolanta Ryndak

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 30 maja 2018 r.
sprawy ze skargi E.D.
na uchwałę Rady Miejskiej w Głogowie
z dnia 29 grudnia 2009 r. nr XLI/359/2009
w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych,
zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych oraz trybu
i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

I. stwierdza nieważność § 2 zaskarżonej uchwały - w całości, § 3 ust. 1 i 2 we fragmencie „zgodnie z zasadami określonymi w § 1 ust. 1”, § 5 ust. 2, 3, 4, § 6 ust. 2 i 3;

II. zasądza od Rady Miejskiej w Głogowie na rzecz skarżącej 797 (siedemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2009 r. Rada Miejska w Głogowie -dalej: Rada) - na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. nr 256, poz. 2572 ze zm.) – dalej: u.s.o., podjęła uchwałę nr XLI/359/2009 w sprawie trybu udzielenia i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Przedmiotem skargi E.D. są: § 2 ust. 1-4, § 3 ust. 1 i 2, § 5 ust. 2-4 i § 6 ust. 2 i 3 tej uchwały.

Rada dookreśliła w § 2 uchwały, iż podstawę obliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych i innych form wychowania przedszkolnego(zespoły wychowania przedszkolnego, punkty przedszkolne) stanowią wydatki bieżące ponoszone w przeliczeniu na 1 dziecko w przedszkolach publicznych tego samego typu, prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Głogów z pominięciem Przedszkola Publicznego nr 20 z Oddziałem Żłobkowym i Oddziałem Integracyjnym, Przedszkola Publicznego nr 1 z Oddziałem Żłobkowym, oddziałów przedszkolnych przy Szkole Podstawowej nr 13 oraz przedszkoli będących w fazie likwidacji. (ust. 1). W ust. 2 stwierdzono, że wypłacana w każdym miesiącu dotacja ma charakter zaliczkowy. Zaliczka dotacji wyliczana jest na podstawie wydatków bieżących z roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji zgodnie z wytycznymi określonymi w ust. 1 (ust. 3). Do wyliczenia zaliczki dotacji przyjmuje się ilość dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych tego samego typu pomijając przedszkola wymienione w ust. 1, z roku kalendarzowego poprzedzającego rok udzielenia dotacji (ust. 4).

Z kolei w § 3 stwierdzono, iż przedszkolom niepublicznym przysługuje dotacja na każdego ucznia w wysokości 75% wydatków bieżących ponoszonych w przeliczeniu na jednego dziecko w przedszkolach publicznych zgodnie z zasadami określonymi w § 1 ust. 1, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Miejską Głogów. (ust. 1) Podmiotom prowadzącym zespoły wychowania przedszkolnego i punkty przedszkolne, przysługuje dotacja na każdego ucznia w wysokości 40% wydatków bieżących ponoszonych w przeliczeniu na jedno dziecko w przedszkolach publicznych zgodnie z zasadami określonymi w § 1 ust. 1. (ust. 2).

Skarżone regulacje § 5 stanowią, że dotacji udziela się miesięcznie w formie zaliczki przekazanej nie później niż do dwudziestego dnia każdego miesiąca zgodnie z informacją zawartą w ust. 1. (ust. 2) Zaliczkę dotacji w okresie przerwy wakacyjnej, tj. w miesiącu lipcu i sierpniu, ustala się w oparciu o średnią liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola niepublicznego, zespołu wychowania przedszkolnego lub do punktu przedszkolnego w miesiącach od stycznia do czerwca danego roku. (ust.3) Wysokość wpłaconej zaliczkowo dotacji korygowana będzie w kolejnym miesiącu w oparciu o informację o ilości dzieci, o której mowa w ust. 1, nadpłata zaliczona zostanie na poczet kolejnych rat, natomiast niedopłata zwiększy dotację na kolejny miesiąc (ust. 4).

W § 6 ust. 2 wskazano, że całkowite rozliczenie dotacji udzielonej za okres roczny przedszkolom niepublicznym, zespołom wychowania przedszkolnego i punktom przedszkolnym nastąpi po ustaleniu faktycznie poniesionych wydatków bieżących w przeliczeniu na 1 dziecko w roku udzielenia dotacji przez Gminę Miejską Głogów w oparciu o liczbę dzieci w przedszkolach publicznych wyliczoną w oparciu o dane systemu informacji oświatowej w roku udzielenia dotacji. Zgodnie z ust. 3, w ramach tego rozliczenia w terminie do 31 stycznia roku następnego podmiot dotowany otrzyma wyrównanie dotacji należnej za rok poprzedni, w przypadku przekazania zaliczkowo dotacji niższej niż należna za dany rok. W przypadku gdy przekazana zaliczkowo dotacja jest wyższa niż należna podlega ona zwrotowi do budżetu gminy po całkowitym rozliczeniu dotacji.

Skarżąca w pierwszej kolejności podkreśliła, że skarga w niniejszej sprawie jest dopuszczalna mimo uchylenia zaskarżonej uchwały uchwałą Rady Miejskiej Głogowa z dnia 26 listopada 2013 r., nr LII/341/13, bowiem ocena jej legalności powinna uwzględniać stan prawny i faktyczny z dnia podjęcia uchwały. Na poparcie tego stanowiska powołała się na uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt OTK 1994/2/44 oraz orzeczenia sądów administracyjnych. Wskazała, że ma w sprawie interes

prawny, jako że skarżona uchwała skutkowałą zmianą sposobu naliczania otrzymywanej dotacji podmiotowo-celowej na jednego ucznia w ramach prowadzonego przez skarżącą Niepublicznego Przedszkola „Promyk” w Głogowie i poprzez zawężenie pojęcia „wydatków bieżących” doprowadziła do zaniżenia wypłaconych jej kwot dotacji.

W ramach zarzutów merytorycznych skarżąca podniosła, że Rada doprowadziła do niedopuszczalnych w świetle regulacji zawartych art. 90. ust. 2b u.s.o., zmian w zasadach obliczenia wysokości dotacji, poprzez ograniczenie podstawy obliczenia dotacji do niektórych tylko wydatków bieżących w przedszkolach publicznych tj. wydatków w przedszkolach tego samego typu i wyłączenie wydatków ponoszonych w konkretnych przedszkolach. Delegacja ustawowa, zawarta w art. 90 ust. 4 u.o. nie upoważniała organu gminy do jakiegokolwiek samodzielnego definiowania pojęć użytych w art. 90 ust. 2b ustawy. Ugruntowane orzecznictwo każe rozumieć „wydatki bieżące” zgodnie z definicją zawartą w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z brzmieniem 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. Przedszkolem publicznym w rozumieniu oświaty są zarówno przedszkola ogólnodostępne, jak i integracyjne, czy specjalne. Dla potrzeb obliczenia dotacji dla przedszkoli należy zatem brać pod uwagę wydatki bieżące na jednego ucznia w każdym przedszkolu publicznym w rozumieniu u.s.o., bez względu na typ przedszkola.

Wskazane naruszenie prawa w § 2 ust. 1 uchwały spowodowało, zdaniem skarżącej, nieważność również § 3 ust. 1 i 2 uchwały, jako że odwołują się one do wydatków bieżących obliczonych według zasad zdefiniowanych w § 2 ust. 1.

Zarzuty stawiane przez skarżącą § 2 ust. 2 uchwały dotyczą zapisu, że wypłacana w każdym miesiącu dotacja ma charakter zaliczkowy. Ustawa bowiem nie przewiduje zaliczkowego charakteru dotacji, a jedynie, że są one przekazywane w 12 częściach, w terminie do ostatniego dnia miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki (art. 90 ust. 3c). W konsekwencji niezgodne z prawem są również zapisy § 5 ust. 2 i 4 jako odwołujące się do zaliczkowego charakteru dotacji.

W zakresie § 2 ust. 3 i 4 skarżąca zarzuciła, że – poza tym, że jest tam również mowa o „zaliczce dotacji” i odesłaniem do wydatków bieżących ustalanych zgodnie z ust. 1, przepis ten narusza prawo przyjmując za podstawę „zaliczki” wydatki z roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Podstawą ustalenia dotacji są bowiem wydatki ustalone w budżecie na dany rok, a nie ustalone, a tym bardziej wykonane tj. faktyczne wydatki, za rok ubiegły. Przemawia za tym literalna wykładnia art. 90 ust. 2 u.o. oraz potwierdzają powołane w skardze orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

Również Regulacje § 6 ust. 2 i 3 są, zdaniem skarżącej, niezgodne z prawem, tj. art. 90 ust. 2b u.s.o., bowiem traktując o rozliczeniu dotacji przyjmują, że podstawą rozliczenia są wydatki faktycznie poniesione, nie zaś zaplanowane, a więc przewidziane w budżecie wydatki bieżące.

Odpowiadając na skargę Rada Miejska Głogowa wniosła o jej odrzucenie, ewentualnie oddalenie. Wniosek o odrzucenie skargi Rada uzasadniała po stronie skarżącej interesu prawnego. powołując się na wyrok WSA w Gdańsku o sygn. akt III SA/Gd 918/15 argumentowała, że wnosząc skargę na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) należy wykazać się nie tylko interesem prawnym, ale też faktem jego naruszenia tj. tym, że skarżona uchwała negatywnie wpływa na sytuację skarżącego. Reprezentując swój zindywidualizowany interes skarżący musi też wykazać, że interes ten jest konkretny, realny i indywidualny (wyrok NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt II OSK 2105/12). Naruszenie interesu prawnego musi wystąpić najpóźniej w dniu wniesienia skargi i nie może polegać na tym, że w przyszłości uchwała mogłaby wywołać bliżej nieokreślone skutki. Skarżąca nie wykazała, zdaniem organu, związku pomiędzy kwestionowanymi zapisami uchwały, a jej indywidualną sytuacją prawną. Rada podniosła też, że skarżąca nie ma możliwości skarżenia obecnie aktu prawnego nieistniejącego od 4 lat.

Powołana przez nią uchwała TK nie ma w sprawie zastosowania, jako że dotyczy zmiany lub uchylecia uchwały po jej zaskarżeniu do sądu administracyjnego, gdy to jej zaskarżenie nie czyni zbędnym wydania wyroku. Natomiast skarżona uchwała została uchylona przed wniesieniem skargi w niniejszej sprawie.

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów organ gminy podniósł, że legalność zaskarżonej uchwały potwierdza fakt jej zaakceptowania przez organ nadzorczy i opublikowania w Dzienniku Ustaw Województwa Dolnośląskiego, a także brak zastrzeżeń do treści oraz realizacji uchwały ze strony Regionalnej Izby Obrachunkowej.

W kwestii zarzutów stawionych w zakresie § 2 uchwały pełnomocnik organu podniósł, że przedszkola Niepubliczne w ówczesnym okresie nie posiadały oddziałów przedszkolnych przy szkole podstawowej, ani oddziałów żłobkowych w swojej strukturze organizacyjnej, w związku z tym przedszkola z takimi oddziałami nie były brane pod uwagę przy wyliczaniu dotacji. Nie było też przedszkoli w fazie likwidacji. Niezależnie od tego, skarżąca nie wykazała bezpośredniego związku naruszenia tego przepisu z konkretnym interesem, który rzutowałby w jakikolwiek sposób na jej uprawnienia.

Dalej pełnomocnik Rady wskazał, że w uchwale stwierdzono, iż dotacja ma charakter zaliczkowy, gdyż jest naliczana według wydatków bieżących ponoszonych w roku, na który została udzielona, „a wydatki, jak zresztą i plany ustalone w budżecie (w ciągu roku ulegają zmianie). A te można ustalić dopiero na koniec roku i muszą być zgodne ze sprawozdaniem RB-28s w wykonaniu wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej)”. Niezależnie od tego zapis ten ma charakter czysto techniczny i żaden sposób nie wpływa na rozliczanie i przekazywanie dotacji beneficjentom w comiesięcznych częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c u.s.o., tym bardziej, że skarżąca nigdy nie otrzymała dotacji z naruszeniem ustawowego terminu.

Gmina w miesiącach wakacyjnych wyliczała na podstawie zaskarżonej uchwały dotację w oparciu o średnią liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola w okresie od stycznia do czerwca, mając na uwadze, że przedszkola niepubliczne w tym czasie korzystają z przerwy wakacyjnej i przedszkole (w tym skarżącej) może być nieczynne, choć nie zawiesza w tym okresie działalności i ponosi wszystkie koszty utrzymania placówki.

Rada zarzuciła również skarżącej błędną interpretację art. 90 ust. 2b u.s.o. Uchwała prawidłowo oparła zasady wyliczania i przyznawania dotacji dla niepublicznych przedszkoli w oparciu o rzeczywiste koszty ich funkcjonowania, na podstawie bieżących wydatków wykonanych, a nie zaplanowanych w uchwale budżetowej. Wprost wynika to z użytego tam sformułowania „ponoszone”.

W piśmie procesowym z dnia 14 marca 2018 r. skarżąca odniosła się do odpowiedzi na skargę, ponawiając i rozszerzając podniesioną w skardze argumentację, w szczególności podkreślając, że istnieje po jej stronie interes prawny w stwierdzeniu nieważności uchwały, bowiem w oparciu o określone tą uchwałą zasady otrzymała zaniżoną dotację przed 2013 r. i istnieje w związku z tym konieczność prawidłowego ustalenia należnych jej dotacji zgodnie z ustawą w latach poprzedzających 2013 r. Podniosła, że ustalenie dotacji w uwzględnieniem rzeczywistych wydatków ponoszonych przez przedszkola w danym roku powodowałoby,

że organ prowadzący przedszkole nie posiadałby wiedzy, jaką dotację w danym roku otrzyma i w związku z tym, jak ma zaplanować własny budżet. Poza w ten sposób ustalenie dotacji następowałoby już po zakończeniu roku budżetowego, gdy organ ma dokonać rozliczenia dotacji, a nie jej ustalenia.

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 Głogowa z dnia 29 grudnia 2009 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, 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. Skarżąca bowiem pismem z dnia 27 grudnia 2017 r., bezskutecznie wezwała Radę do usunięcia naruszenia prawa w odniesieniu do § 2 ust. 1-4, § 3 ust. 1 i 2, § 5 ust. 2-4 i § 6 ust. 2 i 3 uchwały.

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 skarżącej istnienia interesu prawnego do wniesienia skargi, jako bowiem jako podmiot prowadzący w roku podjęcia i w okresie obowiązywania zaskarżonej uchwały niepubliczne przedszkole na terenie Głogowa, posiadała ukształtowane przepisem prawa materialnego uprawnienie do korzystania z dotacji oświatowych. Skarżąca wskazuje na konkretne regulacje, w tym stanowiące o sposobie ustalenia podstawy obliczenia dotacji oraz rodzaju wydatków (poniesione, a nie zaplanowane w budżecie Gminy), których zastosowanie doprowadziło, jej zdaniem, do wypłacenia jej dotacji e kwocie niższej, niż wynikałoby to z prawidłowo odczytanych i uwzględnionych przez lokalnego ustawodawcę w uchwale przepisów ustawy o systemie oświaty. Warunku wykazania interesu prawnego przez skarżącą nie można w tym wypadku zrównać z wymogiem wykazania konkretnej wartości zaniżenia, bowiem postępowanie toczące się obecnie przed Sądem nie ma charakteru odszkodowawczego, ale jego celem jest kontrola aktu, na podstawie którego, winnym trybie miało miejsce ustalenie kwot dotacji, do których otrzymania miała skarżąca prawo w okresie obowiązywania uchwały. W tym zakresie wystarczające jest, zdaniem Sądu, wykazanie przez skarżącą, że miała prawo do pobierania dotacji na podstawie zaskarżonej uchwały, oraz że ustalone w niej zasady przyznawania dotacji były, w świetle obowiązujących wówczas przepisów, nieprawidłowo ukształtowane, przez co mogły wpłynąć na zakres i sposób realizacji jej uprawnień do otrzymania tych środków.

Dopuszczalności zbadania legalności zaskarżonego aktu wyklucza również fakt, że w dacie wniesienia skargi zaskarżona uchwała już nie obowiązywała wskutek jej uchylecia uchwałą nr LII/341/13 z dnia 26 listopada 2013 r. skoro była ona stosowana w latach 2010-2012 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. W kontekście tego poglądu nie ma, wbrew argumentom pełnomocnika organu, znaczenia, czy do uchylenia uchwały doszło przed, czy po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego. Sąd ten bowiem ocenia akt w brzmieniu obowiązującym w dacie udzielenia skarżącej dotacji, jako że wówczas wywołał on skutki prawne, przesądzając o tym w jakiej kwocie dotacje zostały jej przyznane i wypłacone. Jako że więc zaskarżona uchwała mimo jej uchylenia, może być stosowana do stanów faktycznych zaistniałych w latach 2010-2012 i na jej podstawie udzielano skarżącej dotacji oświatowych, 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 wyraźne 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 dotyczących ustalenia podstaw 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 określając w zaskarżonym § 2 ust 1 wymienionej na wstępie uchwały sposób ustalenia podstawy udzielenia dotacji - w oparciu o wydatki bieżące ponoszone w przeliczeniu na 1 dziecko w przedszkolach publicznych tego samego typu, prowadzonych na terenie Gminy, z pominięciem jednak wymienionych w tym przepisie placówek, Rada Miejska Głogowa 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 nieuprawnionej zmiany sposobu ustalania podstawy obliczania dotacji. Przepis ten nie daje organowi gminy prawa do wprowadzenia regulacji kształtujących zupełnie inny, niż ustawowy schemat ustalania podstawy obliczenia dotacji. Skoro ustawodawca przesądził, że punktem odniesienia przy ustalaniu podstawy dotacji będą wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, nie różnicując w żaden sposób tych przedszkoli, w tym w zależności od tego, czy posiadają one oddziały żłobkowe i integracyjne lub będące w fazie likwidacji, a jedynie zastrzegając odmienną (podwyższoną) ich wartość na jednego ucznia niepełnosprawnego, to rację ma strona skarżąca, że brak było podstaw do ograniczenia de facto zakresu pojęcia „wydatków bieżących” o jakim traktuje ustawa do wydatków bieżących niektórych placówek, z pominięciem innych. Ustawa nie pozwala zatem na przyjęcie innych kryteriów ustalania podstawy dotacji niż stawka na jednego ucznia w przedszkolu w każdym publicznym prowadzonym na terenie gminy, w tym kryteriów takich, które pozwalałyby uwzględniać różne koszty utrzymania ucznia w przedszkolu publicznym w zależności od typu placówki lub tego, czy znajduje się w fazie likwidacji. Art. 90 ust. 2b ustala natomiast określony 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 jednak do uchwały zapisów które ustalają nowy sposób uwzględnienia kosztów związanych z uczęszczaniem do przedszkola dzieci niepełnosprawnych – nie uwzględniając konkretnego przedszkola z oddziałami integracyjnymi i przez to de facto przeddefiniując pojęcie wydatków bieżących (ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia), należy ocenić jako wykroczenie 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, ograniczającej, definicji wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia. Zgodzić się trzeba ze skarżącą

również co do tego, że posłużenie się w uchwale sformułowaniem „w przedszkolach publicznych tego samego typu” ponadto jest przejawem legislacji nieprecyzyjnej i już przez to wadliwej, bowiem pozostawia niejasnym jaki w istocie typ przedszkoli i z uwagi na jakie cechy wyróżniony, lokalny ustawodawca objął zakresem omawianego przepisu.

W świetle powyższego Sąd uznał, że § 2 ust. 1 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. Konsekwencją powyższego była również konieczność uchylenia zawartego w § 3 ust. 1 i 2 zapisu odsyłającego do zasad określonych w § 1 ust. 1 uchwały w odniesieniu do wydatków bieżących. Sąd uznał jednocześnie, że wystarczające w tym względzie było stwierdzenie nieważności tylko w odniesieniu do fragmentu zawierającego odesłanie, bowiem zawarte w § 3 reguły dotyczące wysokości przekazywanych dotacji w pozostałym zakresie pozostają w zgodzie z zasadami wyrażonymi w art. 90 ust.2b i 2d u.s.o., przy uwzględnieniu, że pojęcie wydatków bieżących będzie w takim wypadku definiowane zgodnie i wywodzone z przepisów ustawy, a nie uchwały.

Rację należy przyznać skarżącej także co do tego, że niezgodne z prawem są zapisy uchwały w zakresie w jakim przyznają dotacji charakter zaliczkowy (dotyczy to § 2 ust. 2-4, § 5 ust. 2-4 uchwały). Zasady udzielania dotacji reguluje w tej mierze sama ustawa, stanowiąc w art. 90 ust. 3c, że dotacje, o których mowa w art. 90 ust. 1a-3a przekazywane są w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Ponadto dotacja otrzymywana na podstawie art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty ma charakter podmiotowy i służy zaspokajaniu bieżących kosztów funkcjonowania placówki (tak stanowi art. 90 ust. 3d zd. 2 tej ustawy, wprowadzony nowelizacją w 2009 r.). Każda inna niż bieżąca forma wypłacania całości dotacji (w tym miesięczne zaliczki, a następnie wyrównanie roczne) jest sprzeczna z ratio legis wprowadzonych w 2009 r. zmian. Samo użycie w treści aktu prawa miejscowego pojęcia „zaliczka” uznać należy za uchybienie, gdyż powoduje niejasności interpretacyjne, umożliwiające uznanie, iż dotacja może być wypłacona miesięcznie w zaniżonej wysokości (na planowaną liczbę słuchaczy), a to pozostaje w sprzeczności z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela stanowisko wyrażone w wyroku NSA z dnia 29 listopada 2012 r., II GSK 1609/11 (publ. w CBOSA), w myśl którego przekracza upoważnienie ustawowe (art. 90 ust. 4 u.s.o.) i nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego (podstawy prawnej) zapis zawarty w uchwale samorządu o „zaliczkowym” charakterze wypłacanej w każdym miesiącu dotacji, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Sąd podziela zarzuty skargi dotyczące naruszenia prawa poprzez ustalenie w § 5 ust. 3, że dotacja (zaliczka) będzie w okresie przerwy wakacyjnej w lipcu i sierpniu ustalana w oparciu o średnią liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola w okresie od stycznia do czerwca danego roku.

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). Z powyższego wynika, że podstawa ustalenia wysokości dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust 2 u.s.o., została z jednej strony uzależniona od ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia, z drugiej od liczby uczniów uczęszczających do przedszkola niepublicznego i ta sama zasada powinna znajdować odzwierciedlenie przy wypłatach kolejnych rat dotacji. Określenie „na każdego ucznia” należy rozumieć jako rzeczywistą liczbę uczniów, a więc chodzi o dzieci faktycznie korzystające z przedszkola. Przyjęty przez Gminę sposób obliczenia raty dotacji w czasie przerwy wakacyjnej w oparciu o samodzielnie wprowadzony wskaźnik, jakim miałyby być „średnia liczba dzieci uczęszczających do przedszkola” w wybranym okresie poprzedzającym przerwę wakacyjną jest zmianą ustawowych zasad w tym zakresie i stanowi przekroczenie upoważnienia zawartego w art. 90 ust. 4, prowadząc do naruszenia zasad wynikających z art. 90 ust. 2b i 3c u.s.o.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem zaskarżonego § 2 ust. 3 i 4 oraz § 6 ust. 2 i 3 uchwały Sąd stwierdza, że zawarte tam postanowienia wykraczają poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 90 ust. 4 u.s.o. i naruszają zasady ustalania dotacji wynikające z art. 90 ust. 2b u.s.o. Powołanym art. 90 ust. 4 u.s.o. organ gminy został upoważniony do ustalenia nie tylko trybu udzielania, ale i rozliczania dotacji. Upoważnienie to, co już podkreślano, nie obejmuje natomiast uprawnień do określania zasad udzielania i rozliczania dotacji, w szczególności do kształtowania ich w sposób odmienny, niż czyni to ustawa. Zasadą taką jest, w świetle art. 90 ust. 2b, przyznawanie dotacji w wysokości wynikającej z wydatków zaplanowanych w budżecie gminy na ten cel na dany rok, nie zaś wydatków poniesionych w latach poprzednich czy ujętych w budżetach za lata poprzedzające rok udzielenia dotacji. Wynika to literalnie z brzmienia art. 90 ust. 2b u.s.o. Dotację przyznaje się więc w wysokości wynikającej z prognozowanych wydatków i taka zasada umożliwia jej beneficjentowi również odpowiednie planowanie swoich wydatków, uwzględniając ich finansowanie z należnej i otrzymanej dotacji. Wysokość kolejnych rat jest uwarunkowana – jak już wskazano powyżej – liczbą dzieci faktycznie uczęszczających w danym okresie do przedszkola. Tym samym wprowadzone przez Radę w § 2 ust. 3 i 4 zapisy o wyliczaniu zaliczki dotacji na podstawie wydatków bieżących z roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji oraz w oparciu o ilość dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych tego samego typu z roku kalendarzowego poprzedzającego rok udzielenia dotacji, nie znajdują żadnego oparcia ustawowego. Z kolei odwołanie się do wydatków faktycznie poniesionych w roku udzielenia dotacji w § 6 ust. 2 i 3 uchwały sprzeciwia się zasadzie, że wysokość należnej w danym roku dotacji wynika z wydatków planowanych, odniesionych do liczby dzieci korzystających z przedszkola i to do tej wysokości musi odnosić się rozliczenia dotacji, w ramach którego już następnie weryfikuje się, z uwzględnieniem regulacji ustawy o finansach publicznych, jak dotacja należna w danym roku została faktycznie wykorzystana (czy w zgodzie z przeznaczeniem i w całości) i czy zachodzą wobec tego podstawy do jej zwrotu w części lub całości. Tak więc dla rozliczenia dotacji nie jest istotne, jaką wysokość na koniec roku udzielenia dotacji miały „wydatki bieżące w przeliczeniu na 1 dziecko” ustalone w oparciu o liczbę dzieci w przedszkolach publicznych wyliczoną na podstawie danych z systemu informatycznego Gminy - bo to nie one były podstawą ustalenia dotacji, ale jaką wysokość miały wydatki bieżące określone zgodnie z art. 90 ust. 2b u.s.o. (a więc zaplanowane) oraz jakie kwoty i na jakie cele wydatkowała skarżąca z dotacji udzielonej w oparciu o tak ustalone wydatki. To przesądziło o konieczności stwierdzenia nieważności § 6 ust. 2, a w konsekwencji także ust. 3 skarżonej uchwały.

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