



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 20 listopada 2015 r.

Poz. 7057

### WYROK NR I SA/PO 1189/14 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 11 czerwca 2015 r.

**w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli oraz tryb zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania**

Na podstawie

Sygn. akt I SA/Po 1189/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Aleksandra Kiersnowska-Tylewicz (spr.)

Sędziowie Sędzia WSA Katarzyna Nikodem

Sędzia WSA Waldemar Inerowicz

Protokolant: st. sekr. sąd. Izabela Kaczmarczyk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 11 czerwca 2015 r.

sprawy ze skargi Stowarzyszenia na Rzecz Szkoły w Chrzastowie oraz Dóbr Wsi Chrzastowo Łęzek i Okolic

na uchwałę Rady Miejskiej w Księżu Wielkopolskim

z dnia 12 maja 2014 r. nr XLIII/282/2014

w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli oraz tryb zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

1. stwierdza nieważność § 4 ust. 3 i załącznika nr 2 Uchwały Rady Miejskiej w Księżu Wielkopolskim z dnia 12 maja 2014 r. nr XLIII/282/2014,

2. oddala skargę w pozostałym zakresie,

3. zasądza od Rady Miejskiej w Księżu Wielkopolskim, na rzecz skarżącego kwotę 557 zł,- (pięćset pięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

## UZASADNIENIE

Uchwałą nr XLIII/282/2014 z dnia 12 maja 2014 r. Rada Miejska w Książu Wielkopolskim uchwaliła przepisy regulujące tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli oraz przepisy w przedmiocie trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania tych dotacji.

Pismem z dnia 19 sierpnia 2014 r. Stowarzyszenie na Rzecz Szkoły w Chrzastowie oraz Dóbr Wsi Chrzastowo, Łęzek i Okolic (dalej zwane w skrócie Stowarzyszeniem lub skarżącym) reprezentowane przez pełnomocnika wezwało Radę Miasta Książ Wielkopolski do usunięcia naruszenia prawa poprzez zmianę lub uchylenie § 2 ust. 2 pkt 3, § 4 ust. 3 i § 6 wymienionej na wstępie uchwały. Zaznaczono przy tym, że w związku z żądaniem zmiany bądź uchylenia § 4 ust. 3 wymienionej na wstępie uchwały wnosi się o dokonanie zmiany lub uchylenia załącznika nr 2 uchwały.

Stosownie do postanowień § 2 ust. 2 pkt 3 wymienionej na wstępie uchwały - Ustala się następujące stawki dotacji obowiązujące na terenie Gminy Książ Wlkp.: przedszkola niepubliczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Książ Wlkp. dotację w wysokości równej kwocie odpowiadającej 75% ustalonych w budżecie Gminy Książ Wlkp. wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Książ Wlkp.

Zgodnie z kolei z § 4 ust. 3 wskazanej uchwały - Niepubliczne przedszkola w informacji podają liczbę godzin realizowanych tygodniowo. Stosownie natomiast do postanowień § 6 uchwały - Dotacja na rzecz podmiotu dotowanego przekazywana jest na rachunek bankowy wskazany we wniosku, o którym mowa w § 3, odrębnym dla każdej prowadzonej przez podmiot dotowany szkoły lub przedszkola. W załączniku nr 2 do uchwały przewidziano natomiast wzór informacji o liczbie uczniów, w których wymaga się podania tygodniowej liczby godzin realizowanych przez niepubliczne przedszkole.

Przepisowi § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały zarzucono niezgodność z art. 7 i 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 90 ust. 2b i art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t.j. Dz. U z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Stowarzyszenie zaznaczyło, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Dlatego też każde działanie organu władzy publicznej, do której bez wątplenia należy Rada Miasta, powinno mieć umocowanie w przepisach prawa zarówno formalnych jak i materialnych upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego. Zaznaczono przy tym także, że każdy akt prawa miejscowego musi być wydany na podstawie i w granicach prawa i nie może przekraczać ustawowego upoważnienia do jego wydania. Przepis § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały Rady Miasta w Książu Wielkopolskim w ocenie Stowarzyszenia został uchwalony bez odpowiedniego upoważnienia.

Stowarzyszenie wskazało również, że mając na względzie brzmienie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty stwierdzić należy, że przepis § 2 ust. 2 pkt 3 przedmiotowej uchwały w sposób istotny narusza jego postanowienia, ponieważ określa, że przedszkola niepubliczne otrzymują dotację w wysokości równej kwocie odpowiadającej 75% ustalonych w budżecie Gminy Książ Wlkp. wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym w przeliczeniu na jednego ucznia co wskazuje, że otrzymana przez przedszkola niepubliczne na podstawie wskazanej uchwały dotacja jest przyznawana w wysokości równej kwocie odpowiadającej 75% ustalonych w budżecie Gminy Książ Wlkp. wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym w przeliczeniu na jednego ucznia, a nie tak jak postanowił ustawodawca w kwocie nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Zawarte w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty określenie nie niższej niż 75% bez wątplenia oznacza, że otrzymana przez placówkę niepubliczną dotacja może być w wysokości ustawowego minimum, tj. 75%, ale może być też przyznana w wysokości wyższej. Natomiast treść przepisu § 2 ust. 2 pkt 3 wskazanej uchwały na taką możliwość nie pozwalała.

Zaznaczono również, że zgodnie z treścią § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały podstawę przyznania dotacji stanowią wydatki bieżące ponoszone w przedszkolu publicznym w przeliczeniu na jednego ucznia pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu

gminy. Takiej możliwości pomniejszenia nie przewiduje jednak art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, co również wskazuje na istotną niezgodność treści tegoż przepisu wskazanej uchwały z przepisami prawa.

W odniesieniu do § 4 ust. 3 wymienionej na wstępie uchwały, podniesiono że uchwała ta w sposób istotny narusza art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, ponieważ Rada Miasta nałożyła tym przepisem obowiązek podawania przez organ prowadzący podmiot dotowany w informacji o liczbie uczniów w danym miesiącu, o której mowa w § 4 ust. 1 uchwały liczby godzin realizowanych tygodniowo. Stowarzyszenie wskazało jednak, że zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, podstawą udzielenia dotacji jest wyłącznie liczba uczniów (planowana lub faktyczna). W ocenie Stowarzyszenia organ dotujący nie jest uprawniony do nakładania obowiązku informowania o liczbie godzin realizowanych tygodniowo, ponieważ na podstawie delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w celu określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może wymagać od organu prowadzącego niepubliczną placówkę oświatową podawania informacji o liczbie realizowanych tygodniowo godzin.

Stowarzyszenie wskazało również, że brzmienie § 6 uchwały jest sprzeczne z systematyką uchwały. Powołany przepis wskazuje, że to podmiot dotowany prowadzi szkołę i przedszkole niepubliczne, które obejmuje stosowna uchwała, dla których zgodnie z § 6 uchwały należy wskazać odrębne rachunki bankowe w celu przekazania dotacji.

Uchwałą nr XLV/295/2014 z dnia 29 września 2014 r. Rada Miejska Gminy Książ Wielkopolski odmówiła uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa z dnia 19 sierpnia 2014 r.

W uzasadnieniu tej uchwały stwierdzono, że art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty wyraźnie wskazuje, że dotacja nie może przysługiwać w wysokości nie niższej niż 75 % określonych wydatków, jednocześnie przepis ten stwarza możliwość ustalenia dotacji w wysokości wyższej. Zaznaczono jednak, że w każdym przypadku wysokość dotacji musi być ustalona przez organ stanowiący gminy w uchwale w konkretnej wysokości. Ustalenie dotacji w wysokości równej lub wyższej niż 75 % określonych wydatków jest uprawnieniem organu stanowiącego gminy, który może z tego uprawnienia skorzystać lub nie skorzystać. Zauważono przy tym, że w myśl art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827) do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacje dla niepublicznych przedszkoli, pomniejsza się o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Rada Miejska Gminy Książ Wielkopolski zaznaczyła także, że jak wynika z przepisu art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, w rozliczeniu wykorzystania dotacji winny być zawarte dane umożliwiające ustalenie czy dotacja została wykorzystana w sposób prawidłowy i zgodny z obowiązującymi przepisami. W załączniku nr 3 do uchwały „Miesięczne rozliczenie wykorzystania dotacji” przewidziano m. in. wydatki na czynsz, opłatę za wynajem pomieszczeń, opłatę za energię elektryczną, za gaz itd., a więc wydatki które niewątpliwie są związane z liczbą godzin realizowanych przez przedszkole. Wydatki te będą większe, jeżeli liczba tych godzin będzie większa i odwrotnie. Organ podkreślił przy tym, że zawarty w art. 90 ust. 4 ustawy katalog czynników mających prowadzić do rozliczenia i kontroli rozliczenia dotacji jest katalogiem otwartym i organ może ustalić zakres danych związanych z realizowanym zadaniem, który jest niezbędny zdaniem organu do rozliczenia dotacji.

W odniesieniu do treści § 6 wymienionej na wstępie uchwały zaznaczono, że z przepisu tego jednoznacznie wynika, że dotacja jest przekazywana na rachunek szkoły lub przedszkola. Zapis ten jest w ocenie organu zgodny z treścią art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty. W myśl tego przepisu dotacje są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek.

Wymieniona na wstępie uchwała z dnia 12 maja 2014 r. Rady Miejskiej w Książu Wielkopolskim stanowi przedmiot skargi Stowarzyszenia kierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. W skardze Stowarzyszenie, reprezentowane przez profesjonalnego pełnomocnika – adwokata, wnosi o stwierdzenie nieważności § 2 ust. 2 pkt 3, § 4 ust. 3 i § 6 zaskarżonej uchwały oraz o zasądzenie na rzecz Stowarzyszenia kosztów postępowania według norm przepisanych wraz z kosztami zastępstwa procesowego.

Zaskarżonej uchwale zarzuca się rażące naruszenie prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 7 i 94 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz

art. 90 ust. 2b i ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tj. Dz. U z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

W uzasadnieniu skargi powielono argumenty zawarte w złożonym uprzednio wezwaniu do usunięcia naruszeń prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Książu Wielkopolskim podniosła, że skarżący w skardze w żaden sposób nie wykazał, aby istniał bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją, ograniczając się jedynie do zarzucenia przepisom uchwały rażącego naruszenia prawa materialnego. Zaznaczono również, że w obrocie prawnym nie funkcjonuje już uchwała nr XLIII/282/2014 z dnia 12 maja 2014 r., co winno skutkować oddaleniem skargi jako bezprzedmiotowej.

Odnosząc się do zarzutów skargi organ podtrzymał w całości swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie wnosząc o oddalenie skargi. Jednocześnie zaznaczono, że tylko rażące naruszenie prawa może skutkować stwierdzeniem nieważności przepisu prawa miejscowego. Organ zauważył również, że art. 147 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stwarza w przypadku rozpoznania przez Sąd skargi na uchwałę rady gminy możliwość stwierdzenia jej nieważności w części. Zaznaczono w tym kontekście, że nie jest uzasadnionym żądanie przez skarżącego stwierdzenia nieważności całego załącznika nr 2 zaskarżonej uchwały skoro zarzut skargi dotyczy tylko jednego zapisu tego załącznika, którego to wyeliminowanie nie wpłynie w żaden sposób na dalsze stosowanie pozostałych treści załącznika.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje:

Skarga zasługuje częściowo na uwzględnienie.

Stosownie do postanowień art. 3 § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. dalej w skrócie „p.p.s.a.”) - Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie natomiast do postanowień art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. - Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zaznaczyć również należy, że stosownie do postanowień art. 101 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm. – dalej w skrócie „u.s.g.”) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. W skardze strona skarżąca nie uzasadniła co prawda na czym ma polegać naruszenie jej interesu prawnego, w świetle jednak znajdującego się w aktach sprawy statutu Stowarzyszenia nie budzi wątpliwości, że skarżąca posiada interes prawny w zaskarżeniu zapisów kwestionowanej uchwały. Celem Stowarzyszenia jest bowiem prowadzenie szkoły niepublicznej, co świadczy o tym, że skarżąca może być adresatem zaskarżonej uchwały, która kształtuje to jej sytuację prawną. Wniesienie skargi zostało również poprzedzone bezskutecznym wezwaniem do usunięcia naruszenia, w związku z czym możliwe jest merytoryczne rozpoznanie skargi.

Rozpoczynając rozważania prawne w poddanej sądowej kontroli sprawie należy przypomnieć, że Stowarzyszenie w swojej skardze dąży do wykazania niezgodności z prawem postanowień § 2 ust. 2 pkt 3, § 4 ust. 3 oraz § 6 zaskarżonej uchwały z przepisami art. 7 i 94 Konstytucji RP, a także z przepisami art. 82 ust. 1, art. 90 ust. 2b, 3c i 4 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tj. Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm. – dalej w skrócie u.s.o.).

Zauważyć należy, że stosownie do postanowień art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stosownie natomiast do postanowień art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zgodnie z kolei z art. 87 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. W kontekście tak konstytucyjnie przewidzianej kompetencji organów samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego należy zauważyć, że prawodawstwo jednostek samorządu terytorialnego ma charakter wyłącznie wykonawczy, warunkiem bowiem możliwości wydania przez

jednostkę samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego jest istnienie ustawowego upoważnienia, które stwarza dla organu jednostki samorządu terytorialnego podstawę prawną dla uregulowania określonego zagadnienia w akcie prawa miejscowego.

W § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały Rada Miasta Książ Wielkopolski ustanowiła przepis, zgodnie z którym przedszkola niepubliczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Książ Wlkp. dotację w wysokości równej kwocie odpowiadającej 75% ustalonych w budżecie Gminy Książ Wlkp. wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Książ Wlkp.

Odnosząc się do zarzutu skargi dotyczącego się wyżej przytoczonego zapisu zaskarżonej uchwały należy zaznaczyć, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu Uchwałą nr 26/1329/2014 z dnia 16 grudnia 2014 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 31 grudnia 2014 r. pod pozycją 6979 stwierdziła nieważność Uchwały Rady Miejskiej w Książu Wielkopolskim nr XLIII/282/2014 w zakresie zaskarżonego § 2 ust. 2 pkt 3 tej uchwały w części obejmującej następujące postanowienia „a na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na jednego niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Książ Wlkp.”. Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu stwierdziła również nieważność zapisów § 11 i 12 zaskarżonej uchwały. Co ważne w tym miejscu podkreślenia - wyżej wymienione rozstrzygnięcie nadzorcze w stosunku do zaskarżonej uchwały zostało podjęte a następnie ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego już po sporządzeniu przez pełnomocnika skarżącego skargi.

Uzasadniając swoje rozstrzygnięcie Regionalna Izba Obrachunkowa wskazała, że przyjęte przez Gminę rozwiązanie nie gwarantuje, że dotacja na ucznia niepełnosprawnego w każdym przypadku będzie co najmniej równa dotacji na ucznia pełnosprawnego. Może się bowiem zdarzyć, że wielkość dotacji na ucznia niepełnosprawnego, ustalona w oparciu o odpowiednik kwoty przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej, będzie niższa niż wielkość dotacji dla pozostałych uczniów (nie niepełnosprawnych) ustalona w oparciu o ponoszone wydatki bieżące. Zaznaczono przy tym, że ustawodawca poprzez zawarcie - w art. 90 ust. 2b u.s.o. - zwrotu „z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę”, użytego po wcześniejszym wskazaniu minimalnego wskaźnika wielkości dotacji (odnoszonego do ustalonych w budżecie wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym), chciał zagwarantować dofinansowanie na ucznia niepełnosprawnego na poziomie przewidzianym w części oświatowej subwencji ogólnej, w sytuacji gdyby wielkość dotacji ustalona przez organ stanowiący była niższa niż ta, która została ustalona w subwencji.

Zaznaczyć również należy, że stwierdzenie nieważności określonego przepisu oznacza, że był on nieważny już od momentu jego uchwalenia, stwierdzenie nieważności wywiera zatem skutek *ex tunc*.

Mając na uwadze wyżej wymienioną uchwałę Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Rada Miejska w Książu Wielkopolskim podjęła w dniu 23 lutego 2015 r. uchwałę nr VI/23/2015 zmieniającą uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Uchwała to opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 3 marca 2015 r. pod pozycją 1186. Na mocy § 1 przywołanej uchwały § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały tj. uchwały Nr XLIII/282/2014 Rady Miejskiej w Książu Wlkp. z dnia 12 maja 2014r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania otrzymał następujące brzmienie: „przedszkola niepubliczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Książ Wlkp. dotację w wysokości równej kwocie odpowiadającej 75 % ustalonych w budżecie Gminy Książ Wlkp. wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Książ Wlkp.”

Mając na uwadze, że skarga została sporządzona i wniesiona przed dniem podjęcia i opublikowania wyżej wymienionej uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 16 grudnia 2014 r. oraz Uchwały nr VI/23/2015 Rady Miejskiej w Księżku Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2015 r. przyjąć należy, że skarżący dąży do poddania sądowej kontroli treści § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały z dnia 12 maja 2014 r. nr XLIII/282/2014, na okres od dnia wejścia w życie zaskarżonej uchwały, to jest od dnia 28 maja 2014 r., do dnia sporządzenia skargi, to jest do dnia 10 listopada 2014 r. Mając jednak na uwadze, że skutkiem podjęcia przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu uchwały z dnia 16 grudnia 2014 r. było stwierdzenie w części nieważności § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały, które, jak wskazano powyżej, wywiera skutek ex tunc przyjąć, należy że dokonując kontroli zaskarżonego przepisu uchwały Sąd zobowiązany jest uwzględnić istniejącą od początku obowiązywania tego przepisu nieważność, stwierdzoną następnie w rozstrzygnięciu nadzorczym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Zaznaczyć przy tym należy, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę [tak: Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 1994 r. sygn. akt W 5/94, LEX nr 25333]. W świetle powyższego uznać należy, że nowelizacja zapisów § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały, do której doszło w dniu 18 marca 2015 r. na skutek wejścia w życie Uchwały nr VI/23/2012 Rady Miejskiej w Księżku Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2015 r., nie skutkuje bezprzedmiotowością postępowania.

Mając powyższe na uwadze wskazać należy, że poddany sądowej kontroli § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały w brzmieniu obowiązującym od dnia jego wejścia w życie, to jest od dnia 28 maja 2015 r., do dnia sporządzenia skargi, do jest do dnia 10 listopada 2014 r., z uwzględnieniem stwierdzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu częściowej nieważności tego przepisu, miał brzmienie: „Ustala się następujące stawki dotacji obowiązujące na terenie Gminy Książ Wlkp.: przedszkola niepubliczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu Gminy Książ Wlkp. dotację w wysokości równej kwocie odpowiadającej 75% ustalonych w budżecie Gminy Książ Wlkp. wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu publicznym w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy”.

W ocenie skarżącego przepis § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały jest niezgodny z postanowieniami między innymi art. 82 ust. 1, art. 90 ust. 2b, 3c i 4 u.s.o. Zgodnie z art. 82 ust. 1 powołanej ustawy osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. W świetle treści przytoczonego przepisu nie budzi wątpliwości, że wskazanie tego przepisu jako wzorca kontroli § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały jest nietrafne. Przepis ten nie zabrania w jakikolwiek sposób zakładania osobom fizycznym czy też osobom prawnym szkół i placówek niepublicznych, nie nakłada również na osoby chcące prowadzić takie szkoły lub placówki żadnych wymogów związanych z uzyskaniem wpisu do ewidencji, o której mowa w art. 82 ust. 1 u.s.o. Uzasadniając zarzut niezgodności z prawem § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały Stowarzyszenie podniosło również, że przepis zawarty we wskazanej jednostce redakcyjnej uchwały jest niezgodny z art. 90 ust. 2b u.s.o., zgodnie z którym 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. W kontekście omawianego zarzutu wskazuje się przy tym, iż zawarte w przytoczonym przepisie ustawy określenie w wysokości nie niższej niż 75%, oznacza, że otrzymana przez placówkę niepubliczną dotacja może być udzielona w wysokości ustawowego minimum tj. 75%, ale może być też przyznana w wysokości wyższej, na co nie pozwala jednak treść § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały.

Odnosząc się do tak przedstawionego zarzutu należy stwierdzić, że jest on nietrafny. Wskazany przez Stowarzyszenie zapis art. 90 ust. 2b u.s.o. upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego

do określenia w drodze uchwały wysokości dotacji dla niepublicznego przedszkola, przy czym wysokość ta nie może być niższa niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, przy czym dla ucznia niepełnosprawnego wysokość ta nie może być niższa od kwoty przewidzianej dla niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmując uchwałę określa zatem wysokość dotacji, jaka będzie udzielana przedszkolom niepublicznym, przy czym dopóki wysokość ta nie jest niższa od wskazanej w przytoczonym powyżej przepisie art. 90 ust. 2b u.s.o. wielkości, dopóty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie narusza prawa. Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym, gdzie stwierdza się, że fakt określenia przez zarząd powiatu wysokości stawek na poziomie minimalnym nie może być podważony, skoro upoważnia do tego wyraźny przepis prawa, tj. art. 90 ust. 3 zd. 1 u.s.o. [tak: wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 listopada 2010 r. sygn. akt II SA/Ke 588/10 – orzeczenie prawomocne dostępne pod adresem [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)]. Powyższe nie oznacza, że dotacja na rzecz niepublicznego przedszkola nie będzie mogła zostać udzielona w wyższej wysokości, możliwość taka będzie jednak uwarunkowana uprzednią zmianą uchwały.

Zapis znajdujący się w § 2 ust. 2 pkt 3 zaskarżonej uchwały nie narusza również, postanowień art. 90 ust. 3c u.s.o. zgodnie z którym dotacje, o których mowa w ust. 1a-3a, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. Wskazany przepis uchwały nie narusza również w żaden sposób postanowień art. 90 ust. 4 u.s.o. w świetle postanowień którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Stosownie do postanowień § 4 zaskarżonej uchwały organ prowadzący podmiot dotowany składa w Urzędzie Miejskim w Książu Wlkp., w terminie do 10 dnia roboczego każdego miesiąca roku, w którym przekazywana jest dotacja, informację o liczbie uczniów w danym miesiącu, według stanu na pierwszy dzień miesiąca, w którym składana jest informacja (ust. 1). W informacji podaje się w szczególności dane o liczbie uczniów niepełnosprawnych, o liczbie uczniów objętych wczesnym wspomaganie oraz o uczniach zamieszkałych na terenie innej gminy (ust. 2). Niepubliczne przedszkola w informacji podają liczbę godzin realizowanych tygodniowo (ust. 3). Wzór informacji stanowi załącznik nr 2 do uchwały (ust. 4).

Uzasadniając zarzut niezgodności z prawem ust. 3 przytoczonego powyżej paragrafu uchwały skarżący wskazał, że na jego mocy nakłada się obowiązek informowania o liczbie godzin realizowanych tygodniowo. Wykładnia przytoczonego powyżej art. 90 ust. 2b u.s.o. prowadzi w ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę do wniosku, że jedynym warunkiem otrzymania dotacji jest przekazanie organowi wypłacającemu dotację informacji co do planowej liczby uczniów w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. Zatem według powołanego przepisu u.s.o. koniecznym jest jedynie wysłanie organowi stanowiącemu liczby planowanych uczniów na przyszły rok przed dniem 30 września danego roku. Przepis powyższy nie wymaga od organu ubiegającego się o udzielenie dotacji przekazywania comiesięcznych informacji o aktualnej liczbie uczniów, w tym także ze wskazaniem liczby uczniów niepełnosprawnych, uczniów objętych wczesnym wspomaganie oraz liczby uczniów zamieszkałych w innych gminach. W świetle powyższego zgodzić się trzeba z wywodami strony skarżącej, że przepis § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały, nakładający obowiązek informowania o liczbie godzin realizowanych tygodniowo, a co z tym związane - również załącznik nr 2 do zaskarżonej uchwały - są niezgodne z prawem. Podkreślić przy tym raz jeszcze należy, że wysokość dotacji została przez ustawodawcę powiązana jedynie z planowaną liczbą uczniów a nie z ilością zrealizowanych godzin przed podmiot otrzymujący dotację.

Jednocześnie należy zauważyć, że podstawą prawną dla zwrotu dotacji udzielonej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego niewykorzystanej do końca roku budżetowego jest art. 251 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. Stosownie do postanowień ustępu 4 wskazanego artykułu wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią

o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. W odniesieniu do poddanej sądowej kontroli sprawy wykorzystanie dotacji nastąpi w sytuacji, kiedy po zakończeniu okresu, na który zostanie ona udzielona, zostanie ustalone, że została przeznaczona na realizację właściwego celu tj. na sfinansowanie nauki w danej placówce przez taką liczbę uczniów, która pokrywać się będzie z planowaną liczbą uczniów wskazanych przez podmiot otrzymujący dotację. Stosownie do postanowień art. 60 pkt 1, 61 ust. 1 pkt 2 oraz art. 67 ustawy o finansach publicznych, w razie niezgodnego z prawem wykorzystania dotacji, o obowiązku zwrotu dotacji orzekać będzie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, w drodze decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 77 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.) po wyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego. W kontekście powyższego należy zauważyć, że na mocy stosowanych bezpośrednio postanowień art. 90 ust. 3f u.s.o. - osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. Przepis ten odczytywany łącznie z regulacjami ustawy o finansach publicznych i kodeksu postępowania administracyjnego stwarza po stronie organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego możliwość zebrania dowodów, aby następnie orzec o obowiązku zwrotu niewykorzystanej dotacji.

Odnosząc się do ostatniego z zarzutów skargi należy przypomnieć, że zgodnie z § 6 zaskarżonej uchwały dotacja na rzecz podmiotu dotowanego przekazywana jest na rachunek bankowy wskazany we wniosku, o którym mowa w § 3, odrębnym dla każdej prowadzonej przez podmiot dotowany szkoły lub przedszkola. W odniesieniu do tego przepisu skarżący wskazuje, że regulacja ta jest sprzeczna z systematyką zaskarżonej uchwały, skarżący podnosi przy tym, że zgodnie z zaskarżoną uchwałą podmiotem dotowanym jest niepubliczna szkoła i przedszkole. Wbrew stanowisku skarżącego zaskarżony przepis uchwały nie narusza jej systematyki, skoro bowiem podmiotem dotowanym jest niepubliczna szkoła lub przedszkole, to w zgodzie z takim rozwiązaniem pozostaje zapis, zgodnie z którym dotacja taka jest przekazywana na rachunek bankowy wskazany we wniosku, odrębny dla każdej prowadzonej przez podmiot dotowany szkoły lub placówki. Omawiany przepis uchwały w ocenie Sądu nie narusza również postanowień art. 90 ust. 3c u.s.o., zgodnie z którym dotacje, o których mowa w ust. 1a-3a, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia. W kontekście przytoczonego przepisu u.s.o. zauważyć należy, że zaskarżony przepis uchwały pozostaje z nim zgodny, skoro według uchwały dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy odrębny dla każdej prowadzonej przez podmiot dotowany szkoły lub przedszkola.

Stosownie do dyspozycji 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 szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Zgodnie natomiast z art. 94 ust. 1 u.s.g. nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Poddana sądowej kontroli uchwała jest aktem prawa miejscowego, oznacza to, że w takiej sytuacji nie znajdzie zastosowania ograniczenie z art. 94 ust. 1 u.s.g., wyłączające obowiązek stwierdzenia nieważności poszczególnych przepisów zaskarżonej uchwały

Mając na uwadze art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 u.s.g. należało orzec o niezgodności z prawem § 4 ust. 3 zaskarżonej uchwały wraz z załącznikiem nr 2 do tej uchwały. W pozostałym zaś zakresie skargę należało oddalić. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.

Sędzia WSA

(-) Aleksandra Kiersnowska-Tylewicz

Sędzia WSA

(-) Katarzyna Nikodem

Sędzia WSA

(-) Waldemar Inerowicz