I SA/Gd 315/11 - Wyrok

Data orzeczenia	2011-08-03
Data wpływu	2011-04-12
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku
Sędziowie	Alicja Stępień /sprawozdawca/ Bogusław Woźniak /przewodniczący/ Małgorzata Gorzeń
Symbol z opisem	6531 Dotacje oraz subwencje z budżetu państwa, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego
Hasła tematyczne	Oświata
Skarżony organ	Burmistrz Miasta
Treść wyniku	Stwierdzono nieważność zaskarżonego aktu
Powołane przepisy	Dz.U. 2004 nr 256 poz 2572; art. 90 ust. 2 b; Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - tekst jednolity

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Bogusław Woźniak, Sędziowie Sędzia NSA Małgorzata Gorzeń, Sędzia NSA Alicja Stępień (spr.), Protokolant Starszy Sekretarz Sądowy Marzena Cybulska, po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 3 sierpnia 2011 r. sprawy ze skargi M.W., E.S., I. S., M.S., M.P. na Zarządzenie Burmistrza Miasta z dnia 10 stycznia 2011 r. nr [...] w przedmiocie dotacji dla placówek przedszkolnych 1. stwierdza nieważność zaskarżonego Zarządzenia; 2. określa, że zaskarżone Zarządzenie nie może być wykonane; 3. zasądza od Burmistrza Miasta na rzecz M.P. kwotę 440 (czterysta czterdzieści) złotych, na rzecz M.S. kwotę 440 (czterysta czterdzieści) złotych, na rzecz I.S. kwotę 440 (czterysta czterdzieści) złotych, na rzecz E.S. kwotę 200 (dwieście) złotych, na rzecz M.W. kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Zarządzeniem nr [...] z dnia 10 stycznia 2011 r. Burmistrz Miasta (dalej w skrócie zwane Zarządzeniem), działając na podstawie Uchwały Rady Miejskiej nr [...] z dnia 27 września 2010 r. (dalej w skrócie zwana Uchwałą), określił wysokość dotacji dla szczegółowo wymienionych w Zarządzeniu placówek przedszkolnych.

Pismem z dnia 28 lutego 2011 r. M.W., M.P., M.S., E.S. i I.S., prowadzące niepubliczne przedszkola w C. (dalej w skrócie zwane Skarżącymi) wezwały Burmistrza Miasta do usunięcia naruszenia prawa poprzez uchylenie Zarządzenia.

W odpowiedzi Burmistrz Miasta poinformował Skarżące, że nie widzi podstaw faktycznych i prawnych do uchylenia lub zmiany Zarządzenia.

W związku z powyższym Skarżące w ustawowym terminie wniosły do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na Zarządzenie zarzucając mu naruszenie art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 j.t.) – dalej w skrócie zwana u.s.o. oraz Uchwały.

W uzasadnieniu skarżące podniosły, że organ bezpodstawnie zaniżył podstawę naliczania dotacji poprzez nieuwzględnienie w niej wydatków na zakup żywności oraz wpłat pozyskiwanych od rodziców.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta wniósł o odrzucenie skargi wskazując, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego i podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny. W uzupełnieniu odpowiedzi na skargę podniósł także, iż wydatki na żywność nie

są zaliczane do kategorii wydatków bieżących, albowiem żaden przepis nie nakłada na gminę obowiązku ich ponoszenia. Ponadto zdaniem organu, gdyby do podstawy obliczania dotacji wliczać również opłaty wnoszone od rodziców spowodowałoby to, że przedszkole niepubliczne otrzymywałoby środki w podwójnej wysokości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył co następuje:

W ocenie Sądu skarga zasługiwała na uwzględnienie, albowiem zaskarżone Zarządzenie Burmistrza Miasta zostało wydane z naruszeniem prawa.

Przystępując do oceny legalności zaskarżonego aktu w pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że wbrew twierdzeniom organu nie istniały podstawy do odrzucenia skargi z uwagi na brak właściwości sądu administracyjnego do jej rozpatrzenia.

Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002 r., nr 153, poz. 1270 ze zm.) – dalej w skrócie zwana p.p.s.a., sąd odrzuca skargę jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Podstawą odrzucenia skargi jest jedynie sytuacja, gdy sprawa w ogóle nie podlega kognicji sądów administracyjnych, zarówno WSA jak i NSA.

Z powodu braku właściwości sąd odrzuca skargę jeżeli skarga nie dotyczy aktu lub czynności objętych właściwością sądów na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-7 p.p.s.a, nie dotyczy bezczynności organu w wydaniu decyzji, postanowienia w postępowaniu jurysdykcyjnym, zabezpieczającym i egzekucyjnym, wydaniu aktu lub dokonaniu czynności dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, wydaniu interpretacji podatkowej lub przewlekłego prowadzenia postępowania w tych sprawach, nie dotyczy sporu o właściwość lub sporu kompetencyjnego o jakich mowa w art. 4 p.p.s.a, dotyczy jednej z kategorii spraw wymienionych w art. 5 p.p.s.a. lub nie mieści się w kategorii spraw, do których rozpoznania sądy administracyjne są właściwe na mocy przepisów ustaw szczególnych. W rozpoznawanej sprawie nie zaistniała żadna z wymienionych przesłanek.

Należy zauważyć, że określenie wysokości dotacji oświatowej przyznanej poszczególnym placówkom przedszkolnym nastąpiło w oparciu o Zarządzenie Burmistrza Miasta. Wysokość dotacji została zatem ustalona w drodze aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, którym organ ten w sposób jednostronny, władczy rozstrzygnął o wysokości świadczenia należnego stronom skarżącym. W ocenie Sądu rozpatrzenie zaskarżonego zarządzenia mieści się w granicach kognicji sądu administracyjnego, albowiem należy je zaliczyć do kategorii aktów o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.

Z mocy przywołanego przepisu zaskarżeniu do sądu administracyjnego podlegają te akty organów jednostek samorządu terytorialnego nie będące aktami prawa miejscowego. Zasadnicze znaczenie dla objęcia kognicją sądu tej grupy aktów ma to, czy zostały one podjęte przez organ jednostki samorządu terytorialnego oraz, czy sprawa, której dotyczą mieści się w pojęciu sprawy z zakresu administracji publicznej. W orzecznictwie NSA opowiedziano się za szerokim rozumieniem pojęcia "sprawy z zakresu administracji publicznej" (uchwały z 1 czerwca 1998 r., OPS 3/98, ONSA 1998, z 6 listopada 2000 r., OPS 11/2000, ONSA 2001, nr 2, poz. 52 nr 4, poz. 109; z 21 lipca 2008 r., I OPS 4/2008, ONSAiWSA 2008, nr 6, poz. 90, wyrok z 17 maja 1999 r., OSA 1/99, ONSA 1999, nr 4, poz. 109).

Istotnym kryterium uznania, że akt organu został wydany w sprawie z zakresu administracji publicznej jest przynależność norm prawnych stanowiących podstawę jego wydania do norm prawa administracyjnego (publicznego) i wynikający z tej normy charakter przedmiotu regulacji w drodze tegoż aktu. Sprawami z zakresu administracji publicznej nie będą niewątpliwie te

działania i czynności organów samorządu terytorialnego, które są czynnościami cywilnoprawnymi i swoje źródło znajdują w normach prawa cywilnego.

Nie budzi wątpliwości Sądu, że źródeł wydania zaskarżonego zarządzenia należy upatrywać właśnie w normach o charakterze administracyjnym. Zaskarżone zarządzenie wydane zostało na podstawie aktu prawa miejscowego, którego uchwalenie znajdowało oparcie w przepisach ustawy o systemie oświaty, legitymującej organy stanowiące organów jednostek samorządu terytorialnego do uregulowania zagadnień związanych z przyznawaniem, rozliczeniem i kontrolą wykorzystania udzielonej dotacji. Unormowanie tych kwestii odbywa się w sposób jednostronny, w zakresie przyznanego organom władztwa do stanowienia aktów prawa miejscowego; taki sposób ustalania zagadnień związanych z przyznawaną dotacją wskazuje na istnienie tych cech, które charakteryzują prawo administracyjne i odróżniają od norm prawa cywilnego, w których uregulowanie praw i obowiązków stron oparte jest na zasadach równorzędności podmiotów i autonomii woli stron.

Sąd podziela przy tym pogląd wyrażony w postanowieniu NSA w składzie

7 sędziów, z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt II GPS 7/08, ONSAiWSA 2009/3/51,

że wyłączenie sprawy spod kognicji sądu administracyjnego znalazłoby swoje uzasadnienie wtedy, gdy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustalając tryb udzielania i rozliczania dotacji, wymagałby dla określenia jej wysokości zawarcia umowy. Wówczas realizację obowiązku polegającą na szczegółowym obliczeniu

i przekazaniu dotacji należałoby traktować wyłącznie jako wykonanie zobowiązania przez stronę istniejącego stosunku obligacyjnego.

Tymczasem ani w Uchwale Rady Miejskiej nie przewidziano konieczności zawarcia umowy w przedmiocie przyznania i określenia wysokości dotacji, ani oznaczenie jej wysokości nie nastąpiło w oparciu o nawiązany stosunek obligacyjny; zostało bowiem dokonane w drodze Zarządzenia wydanego przez Burmistrza Miasta. Nie rodziło to zatem roszczenia cywilnoprawnego, które podlegałoby rozpoznaniu przez sąd powszechny w sprawie z powództwa cywilnego wniesionego przeciwko gminie.

Reasumując Sąd uznał, że sprawa ze skargi na Zarządzenie jest sprawą administracyjną, a nie cywilną i należy do właściwości sądu administracyjnego, a zatem brak było podstaw do jej odrzucenia.

W następstwie pozytywnego ustalenia w tym zakresie przystąpić można zatem było do zbadania prawidłowości rozstrzygnięcia organu administracyjnego.

Jak stanowi art. 90 ust. 1 u.s.o. 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. Zgodnie natomiast z zapisem zawartym w art. 90 ust. 2b 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. Ustęp czwarty przywoływanego przepisu daje natomiast upoważnienie organowi samorządu terytorialnego do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania.

Analizując treść art. 90 ust. 2b u.s.o. należy zauważyć, że ustawodawca określając podstawę przyznawania dotacji dla przedszkoli niepublicznych odwołał się do pojęcia wydatków gminy. Określenie, które z wydatków stanowią źródło obliczenia dotacji zostało zdefiniowane poprzez wskazanie, że mają to być wydatki bieżące, które zostały ustalone w budżecie gminy jako wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

Należy zgodzić się z wyrażanym w orzecznictwie poglądem, że pojęcie "wydatków bieżących" powinno być interpretowane tak, jak termin ten jest rozumiany na gruncie ustawy o finansach publicznych - art. 165a ust. 6 uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r., Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm. oraz art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240, (zob. wyroki NSA z 24 marca 2009, II GSK 284/08, LEX nr 529879, z dnia 17 stycznia 2008 r., II GSK 319/07, LEX nr 357469). Będą to zatem wydatki jednostki samorządu terytorialnego niebędące wydatkami majątkowymi, a zatem z wyłączeniem wydatków ponoszonych na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że ustawodawca określając podstawę obliczenia dotacji wskazał na te wydatki, które po pierwsze zostały ustalone w budżecie,

a po wtóre zostały wyodrębnione ze względu na konkretny cel. Oznacza to zatem,

że odwołano się do wydatków zaplanowanych związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych. Co wymaga szczególnego podkreślenia, podstawę naliczania dotacji stanowi taka suma, która w budżecie gminy została zakwalifikowana jako kategoria wydatków na określony cel (tutaj na funkcjonowanie przedszkola publicznego), a nie jako kategoria dochodów przeznaczonych na ich pokrycie. Oznacza to, że przy ustalaniu podstawy obliczania dotacji nie jest dopuszczalne uwzględnianie dochodów, które służą finansowaniu wydatku.

Jak wynika tymczasem z analizy kalkulacji stanowiącej załącznik zaskarżonego Zarządzenia, zaplanowana w budżecie kwota wydatków całkowitych na przedszkole publiczne została pomniejszona o kwoty stanowiące równowartość dochodów służących ich pokryciu (np. opłata stała od rodziców). Taka sytuacja jest niedopuszczalna i stanowi naruszenie dyspozycji art. 90 ust. 2b u.s.o.

Przywoływany przepis, jak to zostało wyżej wyjaśnione, jako podstawę obliczenia dotacji należnej niepublicznym placówkom przedszkolnym wskazuje kwotę ustaloną,

a zatem zaplanowaną jako ogół wydatków ponoszonych w przedszkolach publicznych. Kwota stanowiąca podstawę obliczenia dotacji powinna zatem odpowiadać tak ustalonej w budżecie sumie, a jej wysokość nie może być zmienna i podlegać weryfikacjom poprzez korygowanie o wysokość dochodów uzyskiwanych na pokrycie wydatku. Należy bowiem zdać sobie sprawę z tego, że sposób finansowania przez gminę wydatków publicznych,

a zatem czy są one finansowane z dochodów własnych (np. podatków), dotacji celowych, subwencji ogólnych, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej itd. nie zmienia nigdy ogólnej kwoty wydatków ponoszonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Trzeba rozdzielić sferę wydatkowania, od sfery źródeł finansowania ustalonych, zaplanowanych

wydatków. Zatem fakt, że część wydatków związanych z funkcjonowaniem przedszkoli publicznych znajduje swoje pokrycie w przychodach pochodzących np. z opłat uiszczanych przez rodziców, nie może prowadzić do zmiany ogólnej, przewidzianej w budżecie kwoty wydatkowanej przez gminę na utrzymanie przedszkola publicznego. Jest to bowiem jedynie sposób w jaki ogólna kwota wydatków jest finansowana. Dla prawidłowego określenia kwoty stanowiącej podstawę obliczenia dotacji należy oddzielić wysokość wydatków od wysokości przychodów na ich pokrycie.

Reasumując, kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b u.s.o. to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie podlega pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku.

Powyższe rozumowanie pozostaje w zgodzie z celem unormowania zawartego w art. 90 ust. 2b u.s.o. W przepisie tym została bowiem wyrażona zasada zrównania dofinansowania ze środków budżetowych analogicznych placówek oświatowych, publicznych i niepublicznych. Cel ten nie zostałby osiągnięty, gdyby placówki niepubliczne były dotowane stosownie do planowanych, niższych od rzeczywistych wydatków placówek (zob. wyrok NSA z dnia 24 marca 2009 r., II GSK 284/08, LEX nr 529879). Regulacja zawarta w 90 ust. 2b u.s.o. ma służyć temu, aby środki przeznaczane z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych, nie odbiegały więcej niż o 25% od środków przeznaczanych na utrzymanie przedszkoli publicznych. Każda gmina, w ramach swoich kompetencji i możliwości może natomiast finansować przedszkola w sposób równorzędny.

Na marginesie rozważań należy zauważyć, że Rada Miejska, działając na podstawie upoważnienia zawartego w art. 90 ust. 4 u.s.o., w § 1 ust. 1 Uchwały ponownie dokonała uregulowania przedmiotu, który jak wynika z przytoczonego art. 90 ust. 2b u.s.o., został już uregulowany. Stwierdzono bowiem, że niepublicznym przedszkolom przysługuje na każdego ucznia dotacja z budżetu gminy w wysokości 75% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu samorządowym prowadzonym przez gminę, po odliczeniu wydatków ponoszonych na uczniów niepełnosprawnych. Tego typu unormowania zawarte w prawie miejscowym są niedopuszczalne, jako sprzeczne z intencją ustawodawcy uzewnętrznioną w treści delegacji ustawowej. W delegacji ustawowej ustawodawca przenosi bowiem prawo do wykonywania tylko wyraźnie określonej części swoich kompetencji na inny organ, a nie zezwala na powtórne lub odmienne uregulowanie kwestii należących do jego imperium. W powyższej kwestii orzecznictwo sądów administracyjnych jednomyślnie prezentuje, iż za niedopuszczalne należy uznać powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II Sa/Ka 1831/02 niepublikowany i z dnia 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II SA/Ka 508/02 niepublikowany oraz z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt Sa/Wr 1179/98 publ. OSS 2000/1/17).

Jak wcześniej zauważono organ władzy wykonawczej wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest bowiem obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Jak z powyższego wynika przepis § 1 ust. 1 Uchwały narusza art. 90 ust. 4 u.s.o. powielając treść regulacji zawartej w art. 90 ust. 2b u.s.o. Skoro jednak przedmiotowa Uchwała nie była przedmiotem zaskarżenia, w niniejszym postępowaniu nie może ona zostać wzruszona.

Mając na uwadze powyższe rozważania Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność zaskarżonego Zarządzenia, a na

podstawie art. 152 p.p.s.a. określił, że zaskarżony akt nie może być wykonany. O kosztach należnych M.P., M.S. oraz I.S. Sąd orzekł na podstawie art. 200 i 205 p.p.s.a., a o kosztach należnych E.S. i M.W. na podstawie art. 200 p.p.s.a. Na koszty należne M.P., M.S. i I.S. składa się uiszczony wpis w wysokości 200 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika będącego radcą prawnym, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c) Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu. Na koszty należne E.S. i M.W. składa się uiszczony wpis w wysokości 200 zł.