

**UCHWAŁA NR .....  
RADY MIEJSKIEJ W SULECHOWIE**

z dnia ..... 2020 r.

**w sprawie przekazania skargi na uchwałę Nr 0007.481.2018 Rady Miejskiej w Sulechowie z dnia 16 stycznia 2018 r. wraz z odpowiedzią do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim**

Na podstawie art. 18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713 i 1378), art. 3 § 2 pkt 5, art.54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, 2200, 2294 i 2070) uchwała się, co następuje:

**§ 1.** Rada Miejska w Sulechowie przekazuje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim skargę z dnia 21 lipca 2020 r. na uchwałę Nr 0007.481.2018 Rady Miejskiej w Sulechowie z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości jej pobrania i wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 153) wnosząc o:

- 1) odrzucenie skargi, ewentualnie oddalenie skargi;
- 2) zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

**§ 2.** Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, zawarta jest w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

**§ 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

18. 08. 2020v.  
Leontyna Przełocka-Grzegorzyn  
radca prawny  
R - ZG/321

Załącznik do uchwały Nr .....Rady  
Miejskiej w Sulechowie z dnia.....2020 r.  
w sprawie przekazania skargi na uchwałę  
Nr 0007.481.2018 Rady Miejskiej w Sulechowie z  
dnia 16 stycznia 2018r. wraz z odpowiedzią do  
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w  
Gorzowie Wielkopolskim

### Uzasadnienie

W dniu 31 lipca 2020 r. wpłynęła skarga organu prowadzącego Niepubliczne Przedszkole „Gucio” z dnia 21 lipca 2020 r. skierowana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim za pośrednictwem Rady Miejskiej w Sulechowie. Przedmiotem skargi jest uchwała Nr 0007.481.2018 Rady Miejskiej w Sulechowie z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości jej pobrania i wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego poz. 153). Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 4 ww. uchwały z powodu rażącego naruszenia prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 7, art. 94 Konstytucji RP, art. 17 ust. 3 oraz art. 38 ust.1 ustawy z dnia 27 października 2017r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 17 z późn.zm.) Zaskarżony przepis prawa miejscowego normujący tryb udzielania dotacji z budżetu Gminy Sulechów przewiduje cyt. *"informację o liczbie dzieci, które zostały przyjęte lub odeszły z przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego po pierwszym dniu danego miesiąca, którego dotyczyła informacja opisana w pkt 2, którą składa się najpóźniej wraz z informacją o liczbie dzieci w miesiącu następnym, z podaniem liczby dni w danym miesiącu, w których dzieci, o których mowa powyżej, uczęszczały do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego."*

1. Skargę wniesiono w oparciu o przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 poz. 713 i 1378).

Regulacja art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi, że cyt. *"każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego"*.

Z powyższego wynika, że merytoryczne rozpoznanie skargi wniesionej w tym trybie wymaga ustalenia, że postanowienia skarżonej uchwały naruszają interes prawny wnoszącego skargę.

Odnosząc się do argumentacji skargi należy podkreślić, iż skarżący w punkcie 1. uzasadnienia (str.3) cyt. *"Należy podnieść, że skarżony zapis zbyt daleko ingeruje w działalność podmiotów otrzymujących dotację, ponieważ zasady otrzymywania dotacji określa ustawa o finansowaniu zadań oświatowych. W przypadku skarżącej określa to art. 17 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych."*, przy czym nie wskazuje w jaki sposób skarżony przepis uchwały narusza jego interes prawny lub uprawnienie skarżącego. Sformułowana teza stanowi ogólne stwierdzenie.

W utrwalonym stanowisku orzecznictwa sądów administracyjnych uznaje się, że naruszenie interesu prawnego oznacza istnienie związku pomiędzy sferą indywidualnych praw i obowiązków skarżącego, wynikających z norm prawa materialnego, a zaskarżoną uchwałą. Musi mieć ono charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą zatem naruszać rzeczywiście istniejący w dacie wniesienia skargi interes prawny skarżącego (vide: m.in. wyrok NSA z 29 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2859/14).

Z kolei w myśl wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 listopada 2019 r. sygn. akt II SA/Gd 422/19 kwestionując uchwałę w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, trzeba dowieść, że zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na sferę prawnomaterialną skarżącego, czyli np. pozbawia

go pewnych, prawem gwarantowanych, uprawnień albo uniemożliwia ich realizację. Szczególną cechą tak rozumianego interesu prawnego jest przede wszystkim bezpośredniość związku pomiędzy sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, z którego wywodzi on swój interes prawny.

Ugruntowało się także w orzecznictwie stanowisko, iż to na stronie skarżącej spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, a nie w przyszłości, naruszeniem tego interesu prawnego lub uprawnienia. Wnosząc skargę, strona skarżąca musi wykazać, a nie jedynie uprawdopodobnić, że istnieje związek pomiędzy jej prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżonym aktem, polegający na tym, że narusza on jej interes prawny lub uprawnienie (por. wyrok WSA w Białymstoku z 9 września 2004 r., sygn. akt II SA/Bk 364/04; wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 października 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 528/09; postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 11 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Sz 1518/15).

Skarżący organ, wbrew ustawowemu obowiązkowi, w żaden sposób nie udowodnił swojej legitymacji skargowej, bowiem nie wykazał w jaki sposób skarżony przepis uchwały negatywnie wpływa na jego sferę prawnomaterialną, poza ogólnikowym stwierdzeniem wyżej przywołanym, o zbyt dalekiej ingerencji w działalność podmiotów otrzymujących dotacje. Nie wykazał związku pomiędzy skarżonym przepisem a obiektywną, realnie istniejącą potrzebą ochrony jego indywidualnego interesu prawnego, przy czym nie przedstawił jakichkolwiek argumentów oraz dowodów na okoliczność nieprawidłowego udzielenia na jego rzecz dotacji przez gminę w związku z postanowieniem § 2 pkt 4 skarżonej uchwały.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 maja 2019 r. sygn. akt : II OSK 1544/17 stwierdził, że w postępowaniu toczącym się na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym orzeka się jedynie w "granicach" interesu prawnego skarżącego.

Również w doktrynie wskazuje się, że sąd administracyjny nie ma obowiązku poszukiwania interesu prawnego z własnej inicjatywy, zwłaszcza gdy strona postępowania (...) w sposób wyraźny powołuje się jedynie na interes zbiorowy. (vide: komentarz do art. 101 ustawy o samorządzie gminnym - System Informacji Prawnej LEX).

Z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. SK 30/02 (Dz.U. z 2003 r. Nr 194, poz. 1906) stwierdził, że skarga na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym nie ma charakteru *actio popularis* - podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy bądź wreszcie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie w inny sposób.

Decydujące jest zatem posiadanie interesu prawnego lub uprawnienia, przy czym dopiero naruszenie tego interesu prawnego lub uprawnienia umożliwia merytoryczne rozpoznanie skargi przez sąd administracyjny.

Stosownie do brzmienia art. 58 § 1 pkt 5a ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zwanej dalej p.p.s.a., sąd odrzuca skargę, jeżeli interes prawny lub uprawnienie wnoszącego skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ww. ustawy, nie zostały naruszone stosownie do wymagań przepisu szczególnego. Przepisem szczególnym w rozumieniu przywołanego powyżej art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a. w niniejszej sprawie jest przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Z uwagi na brak wykazania przez skarżący organ prowadzący Niepubliczne Przedszkole „Gucio” w Sulechowie naruszenia jego interesu prawnego kwestionowanym § 4 pkt 2 wskazanej na wstępie uchwały, należy stwierdzić, iż skarga nie spełnia dyspozycji art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i z tych względów podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a ustawy p. p. s. a.

2. Rada Miejska w Sulechowie, niezależnie od powyższego z ostrożności procesowej, na wypadek gdyby Wojewódzki Sąd Administracyjny nie podzielił jej stanowiska o zasadności odrzucenia skargi podkreśla, że zapisem § 4 pkt 2 zaskarżonej uchwały nie przekroczyła kompetencji wynikających z przepisu art. 17 ust. 3 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 17 i 278). Stosownie do brzmienia art. 17 ust. 3 ww. ustawy „*Niepubliczne przedszkole niebędące przedszkolem specjalnym niespełniające warunków, o których mowa w ust. 1, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości równej 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy*”.

Bezspornym jest w świetle powyższego ustawowego unormowania, że ustawodawca określił zasadę udzielania dotacji na każdego ucznia oraz wysokość dotacji na ucznia, w tym na ucznia niepełnosprawnego. W ocenie organu, kluczowe znaczenie dla prawidłowego zastosowania powyższego przepisu jest wykładnia pojęcia „ucznia”. W objaśnieniu pojęć w ustawie o finansowaniu zadań oświatowych ustawodawca zdefiniował pojęcie ucznia, wskazując w art. 2 pkt 33) ww. ustawy, iż przez ucznia cyt. (...) należy przez to rozumieć także słuchacza szkoły dla dorosłych, branżowej szkoły II stopnia i szkoły policealnej oraz dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego.

Zgodnie z definicją ze słownika języka polskiego online PWN: korzystać oznacza m.in. (2) „użytkować coś, posługiwać się czymś jako narzędziem, środkiem itp.”.

Powyższe jednoznacznie wskazuje, że kluczowe znaczenie dla ustalenia ilości uczniów na których przysługuje organowi prowadzącemu dotacja, ma fakt rzeczywistego korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego, co z kolei skutkuje obowiązkiem gminy udzielenia dotacji na każde dziecko, czyli każdego ucznia w rozumieniu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Zasadność powyższego stwierdzenia znajduje odzwierciedlenie chociażby w przywołanym przez skarżącego wyroku WSA w Białymstoku z 9 maja 2018 r. sygn. akt I SA/Bk 185/18 cyt. „Niepubliczne przedszkole otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy, a nie na ucznia, który został ujęty w systemie informacji oświatowej. Organ nie może zwolnić się od nałożonego na niego na mocy art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2203) obowiązku przekazania tej dotacji na każdego ucznia, w tym również od obowiązku uwzględnienia zwiększonej wysokości tej dotacji w odniesieniu do ucznia niepełnosprawnego wskazując, że otrzymana przez gminę kwota subwencji ogólnej w części oświatowej, jako nie uwzględniająca tej okoliczności, nie wystarcza na wypłatę dotacji w tej części. Dotacje przysługują na każdego ucznia w wysokości odpowiadającej faktycznej, rzeczywistej liczbie uczniów w chwili przekazywania dotacji. Podawana przez szkołę w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego wolę udzielenia dotacji planowana liczba uczniów służy organowi dotującemu jedynie do planowania wysokości dotacji na rok następny. Nie może być natomiast wykorzystywana jako podstawa obliczenia dotacji należnej. (Legalis).”

Nietrafna jest argumentacja skargi zawarta w pkt 2 uzasadnienia, bowiem zaskarżony zapis uchwały nie uzależnia wysokości dotacji od liczby godzin korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego, lecz realizuje wyżej wskazane zapisy ustawowe nakładając na organ prowadzący obowiązek wykazania rzeczywistej liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego w placówce niepublicznej w danym miesiącu, co jest zgodne z wolą ustawodawcy. Zapis skarżonego pkt 4 § 2 uchwały koresponduje z zapisem pkt d załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały, według którego organ prowadzący placówkę podaje liczbę dzieci, które przybyły lub ubyły z przedszkola innej formy wychowania przedszkolnego w miesiącu ubiegłym – po pierwszym dniu tego miesiąca, z podaniem liczby dni przebywania dziecka w placówce. Kwestionowana regulacja uchwały wbrew twierdzeniom skarżącej nie ingeruje w działalność podmiotów prowadzących niepubliczne przedszkola, lecz jedynie ma na celu realizację zapisów ustawowych, które nakazują udzielenie dotacji na każdego ucznia objętego opieką wychowania przedszkolnego.

Rada Miejska realizując kompetencje określone w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych przedmiotową uchwałą określiła tryb udzielania, rozliczania dotacji oraz tryb kontroli prawidłowości jej pobrania i wykorzystania. Zważywszy na ustawowy obowiązek udzielenia dotacji w oparciu o liczbę dzieci rzeczywiście korzystających w danym miesiącu z usług niepublicznego przedszkola, kwestionowany przepis uchwały w istocie umożliwia organowi dotującemu ustalenie faktycznej liczby dzieci. Z drugiej zaś strony zapewnia organowi prowadzącemu otrzymanie dotacji należnej za zrealizowany zakres usług wychowania przedszkolnego. Ustawodawca nie określa w jaki sposób organ dotujący ma ustalić liczbę dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego, na które przysługuje dotacja. Z całą stanowczością należy podkreślić, że wolą ustawodawcy jest aby dotacja udzielona była na każde dziecko korzystające z opieki niepublicznej placówki, która poprzez zapewnienie jej finansowania ze środków publicznych, realizuje doniosłe i bardzo istotne zadania własne, społeczne gminy w postaci zapewnienia wychowania przedszkolnego. Rada Miejska określając obowiązek podania informacji przez organ prowadzący niepubliczną placówkę o liczbie dzieci, które zostały przyjęte lub odeszły z przedszkola w trakcie danego miesiąca urzeczywistnia zasadę sprawiedliwego finansowania zadań publicznych poprzez prawidłowe udzielenie dotacji na każde dziecko korzystające z wychowania przedszkolnego w rzeczywistym okresie jego pobytu w placówce.



Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem skarżącego organu (strona 5 uzasadnienia skargi), iż przez „*tryb udzielania*”, o którym mowa w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych należy rozumieć m.in. (.....) „*oraz terminy przekazywania dotacji*”.

Zauważyć należy, że ustawodawca w przepisie art. 34 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych określił, iż dotacje są przekazywane na rachunek bankowy właściwej placówki w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że części za styczeń i za grudzień są przekazywane w terminie odpowiednio do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego (...). Przedmiotowa regulacja ma charakter wyczerpujący i ustawodawca nie przekazał tych kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego.

Natomiast przytoczony przez skarżącą wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 listopada 2012 r. sygn. akt II GSK 1759/11 stwierdzający m.in., że cyt. „*Tryb rozliczania oznacza zwłaszcza zasady i terminy zgłaszania korekty danych stanowiących podstawę naliczania dotacji oraz sprawozdawczości dla organu dotującego (...)*” wręcz potwierdza prawidłowość i zasadność kwestionowanego zapisu skarżonej uchwały. Jak wyżej bowiem wspomniano przepis ten pozwala organowi dotującemu dokonanie weryfikacji udzielonej dotacji, zgodnie z rzeczywistym stanem faktycznym ustalonym w oparciu o dane przekazane przez organ dotowany prowadzący niepubliczne przedszkole.

Nadto nie pozostają w żadnym związku ze skarżonym zapisem uchwały wywody skargi (strona 4 uzasadnienia) oparte na powyższym orzeczeniu dotyczące opisu dokumentów finansowych dotowanego. Rada Miejska nie określiła takich wymogów w kwestionowanym zapisie uchwały.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że Rada Miejska w Sulechowie określając obowiązek wskazania przez niepubliczną placówkę rzeczywistej liczby dzieci korzystających z wychowania przedszkolnego w danym miesiącu, która stanowi podstawę ustalenia wysokości należnej dotacji, zrealizowała prawidłowo ustawowe kompetencje wynikające z art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Reasumując należy stwierdzić, iż skarga w razie uznania przez sąd braku podstaw do jej odrzucenia, o co wnosi w pierwszej kolejności skarżony organ, również niezasadna jest merytorycznie i z tego względu winna podlegać oddaleniu.

18/10/2020  
Leontyna Przewłocka-Grawczyn  
Dokładca prawny

Kierownik Wydziału  
Spraw Społecznych, Oświaty  
Kultury i Sportu  
Krystyna Krzyszpel

R - ZG/321