

**II GSK 1433/13 - Postanowienie NSA**

<b>Data orzeczenia</b>	2013-10-09	<i>orzeczenie prawomocne</i>
<b>Data wpływu</b>	2013-07-16	
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny	
<b>Sędziowie</b>	Anna Robotowska /przewodniczący/ Inga Gołowska Ludmiła Jajkiewicz /sprawozdawca/	
<b>Symbol z opisem</b>	6532 Sprawy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	
<b>Hasła tematyczne</b>	Administracyjne postępowanie Odrzucenie skargi	
<b>Sygn. powiązane</b>	<a href="#">ISA/Lu 162/13 - Postanowienie WSA w Lublinie z 2013-04-10</a>	
<b>Skarżony organ</b>	Burmistrz Miasta	
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę kasacyjną	
<b>Powołane przepisy</b>	<a href="#">Dz.U. 2012 poz 270</a> art. 3 par. 2 pkt 4 i 4a, art. 52 par. 1 -3, art. 58 par. 1 pkt 6 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - tekst jednolity.</i>	

**SENTENCJA**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Anna Robotowska Sędzia NSA Ludmiła Jajkiewicz (spr.) Sędzia del. WSA Inga Gołowska Protokolant Karol Sienkiewicz po rozpoznaniu w dniu 9 października 2013 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej M.W. od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w L. z dnia 10 kwietnia 2013 r. sygn. akt I SA/Lu 162/13 w sprawie ze skargi M.W. na czynność Burmistrza Miasta M. z dnia [...] stycznia 2012 r. nr [...] w przedmiocie odmowy przyznania dotacji postanawia: oddalić skargę kasacyjną

**UZASADNIENIE**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. postanowieniem z dnia 10 kwietnia 2013 r., sygn. akt I SA/Lu 162/13, odrzucił skargę M.W. – H. na czynność Burmistrza Miasta M., w przedmiocie dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. przedstawiając stan sprawy wskazał, że skarżąca w dniu 27 września 2012 r. wniosła do Burmistrza Miasta M. wniosek o przyznanie dotacji do prowadzonego przez siebie przedszkola niepublicznego na rok 2013.

Decyzją z dnia [...] stycznia 2013 r. Burmistrz Miasta M. umorzył postępowanie z wniosku o przyznanie dotacji, bowiem decyzją z dnia [...] października 2012 r. odmówiono wpisu do ewidencji Niepublicznego Przedszkola, prowadzonego przez skarżącą, a tylko przedszkola wpisane do ewidencji mogą uzyskać dotację.

W dniu 7 stycznia 2013 r. wpłynął do Burmistrza Miasta M. kolejny wniosek skarżącej o przyznanie dotacji, w którym wskazała, że prowadzone przez nią przedszkole zostało wpisane w dniu 31 grudnia 2012 r.

Pismem z dnia 10 stycznia 2013 r. organ poinformował, że nie jest możliwe przyznanie dotacji, gdyż wpis został uzyskany zbyt późno.

W kolejnym piśmie z dnia 16 stycznia 2013 r., powtórzył wcześniejsze stanowisko, powołał się na decyzję umarzającą postępowanie z wniosku z dnia 27 września 2012 r. o przyznanie dotacji.

Skarżąca złożyła odwołanie od decyzji Burmistrza Miasta M. z dnia 7 stycznia 2013 r., umarzającej postępowanie z wniosku z dnia 27 września 2012 r. o przyznanie dotacji oraz wezwał Burmistrza Miasta M., w związku z pismami z dnia 10 i 16 stycznia 2013 r., do usunięcia naruszenia prawa i uwzględnienia wniosku o dotację z dnia 27 września 2012 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. decyzją z dnia [...] marca 2013 r. uchyliło decyzję Burmistrza Miasta M. z dnia 7 stycznia 2013 r. w całości i umorzyło postępowanie pierwszej instancji. Stało na stanowisku, zgodnie z którym wobec sporu o udzielenie dotacji, wnioskodawczyni może poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym.

Skarżąca złożyła skargę na czynność Burmistrza Miasta M., polegającą na odmowie przyznania prawa do dotacji podmiotowej, przewidzianej w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, na rzecz Niepublicznego Przedszkola "M.". Domagała się stwierdzenia bezskuteczności czynności, polegającej na odmowie przyznania prawa do dotacji; uznania uprawnienia wnioskodawczyni do otrzymania dotacji w 2013 r. W skardze, przy konkretyzowaniu przedmiotu zaskarżenia, podała numer pisma Burmistrza Miasta M. z dnia 16 stycznia 2013 r. W uzasadnieniu przedstawiła stanowisko, zgodnie z którym jej pismo z dnia 4 stycznia 2013 r. należało traktować jako wezwanie do usunięcia naruszenia prawa przez zmianę stanowiska w sprawie odmowy dotacji, a pismo Burmistrza Miasta M. z dnia 16 stycznia 2013 r. należy uznać za odmowę usunięcia naruszenia prawa stosownie do art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 p.p.s.a.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w L. odrzucając skargę na czynność Burmistrza Miasta M. podniósł, że organ I instancji, za nim II instancji, decyzjami rozstrzygnęły wniosek w sprawie dotacji dla niepublicznego przedszkola. Organy przyjęły za prawidłowy właśnie taki charakter rozstrzygnięcia o tym wniosku. Kwestia czy była to forma rozstrzygnięcia zgodna z prawem, czy nie, nie podlega przesądzeniu (czy to pozytywnie, czy to negatywnie) w tym postępowaniu sądowym, ze skargi na czynność Burmistrza Miasta M. Od decyzji ostatecznej Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 21 marca 2013 r. strona ma bowiem prawo złożyć skargę, wobec treści art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a.

Dokonując formalnej oceny skargi na czynność Burmistrza Miasta M., w przedstawionym stanie sprawy, w ocenie Sądu I instancji taka skarga jest niedopuszczalna. Skoro organ I instancji, następnie II instancji, przyjęły formę decyzji dla rozstrzygnięcia wniosku o dotację, to nie można jednocześnie twierdzić, że organ I instancji odmówił przyznania dotacji czynnością określoną w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Sąd jest zdania, że Burmistrz Miasta M. (skoro podjął decyzję w sprawie wniosku o dotację) pismom kierowanym do wnioskodawczyni czy to przed wydaniem decyzji, czy po jej wydaniu, nie przypisywał charakteru czynności dotyczącej uprawnień wnioskodawczyni do dotacji w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Odmienne stanowisko strony skarżącej stanowi nadinterpretację pism Burmistrza Miasta M., kierowanych do M.W.-H., obok decyzji z dnia 7 stycznia 2013 r. Dlatego skargę na czynność Burmistrza Miasta M. należy ocenić jako skargę na czynność, jakiej ten organ w istocie nie podejmował.

Wobec tego Sąd I instancji skargę odrzucił na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Skargę kasacyjną na powyższe postanowienie złożyła M.W.-H., wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji.

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucono naruszenie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

W uzasadnieniu kasator podał, że w jego ocenie czynności dotyczące przyznawania lub odmawiania dotacji należnych niepublicznym placówkom oświatowym przez organy samorządu terytorialnego na podstawie ustawy o systemie oświaty, stanowią czynności o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Za błędne uznał kasator stwierdzenie Sądu, że skoro burmistrz podjął decyzję w sprawie wniosku o dotację, to nie przypisywał swym czynnościom charakteru opisanego w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Tak określona przesłanka narusza art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Zdaniem kasatora Sąd I instancji nie odniósł się do treści skargi i nie rozpoznał podstaw jej wniesienia,

mianowicie oparcia jej na art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Sąd I instancji powinien przede wszystkim określić, czy skarga może być wniesiona na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Za naruszenie przepisów kasator uznał stwierdzenie Sądu, iż decydująca jest wola burmistrza – jako organu I instancji co do charakteru czynności. Organy zobowiązane są do działania zgodnie z prawem i na jego podstawie, a nie wybierać sobie drogę rozstrzygnięcia sprawy.

Kasator wskazał, że decyzja SKO została zaskarżona do WSA w L. Zdaniem kasatora, to właśnie wydanie przez burmistrza decyzji w sprawie umorzenia postępowania i późniejsze orzeczenie SKO o uchyleniu decyzji i umorzeniu postępowania jako bezprzedmiotowego, gdyż sprawa nie ma charakteru sprawy administracyjnej, uzasadnia rozpoznanie skargi przez WSA na inną czynność burmistrza – określoną w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego w stosunku do zaskarżonego orzeczenia jest zdeterminowany, poza przypadkami nieważności postępowania, które w niniejszej sprawie nie występują, granicami środka zaskarżenia. Stosownie do art. 183 § 1 zd. pierwsze p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozważę nieważność postępowania.

W niniejszej skardze kasacyjnej kasator zarzucił Sądowi I instancji naruszenie art. 58 § 1 pkt 6 oraz art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Przystępując do jej rozpoznania wypada na wstępie wskazać, iż jednym z warunków skutecznego wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego jest wyczerpanie trybu do wniesienia skargi.

Zgodnie z art. 52 p.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka (§ 1). Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, przewidziany w ustawie (§ 2). Jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 i 4a, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa (§ 3).

Kasator wskazał (pismo z dnia 11 marca 2013 r.), precyzując przedmiot zaskarżenia, iż wniesiona przez niego skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego dotyczyła pisma Burmistrza Miasta M. z dnia 16 stycznia 2013 r., które to pismo należało uznać za odmowę usunięcia naruszenia prawa, natomiast pismo z dnia 4 stycznia 2013 r. należało potraktować, jako wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, w związku ze zmianą stanowiska organu w sprawie wypłaty dotacji.

Akta sprawy nie potwierdzają jednak takiego charakteru tych pism.

Pismo organu z dnia 16 stycznia 2013 r., jak wynika z jego treści, stanowiło odpowiedź na pismo strony, skierowane do Przewodniczącego Rady Miasta, a przekazane Burmistrzowi Miasta M. do załatwienia według właściwości. Zatem, wbrew twierdzeniom kasatora, pismo to nie mogło stanowić odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 4 stycznia 2013 r. Dodatkowo wypada zauważyć, iż pismo z dnia 4 stycznia 2013 r. w swojej treści odnosiło się do postępowania wszczętego wnioskiem z dnia 27 września 2012 r. o udzielenie dotacji na rok 2013., które de facto zakończyło się wydaniem decyzji z dnia 7

stycznia 2013 r. umarzającej postępowanie jako bezprzedmiotowe.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawiony powyżej stan faktyczny prowadzi do wniosku, że skoro pismo z dnia 16 stycznia 2013 r. nie stanowiło odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, bo za takie nie można uznać pisma z dnia 4 stycznia 2013 r., to tym samym skarga podlegała odrzuceniu, jako wniesiona bez zachowania trybu, o jakim mowa w art. 52 § 1- 3 p.p.s.a.

Odnosząc się natomiast do stanowiska wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu, w kontekście argumentacji skargi kasacyjnej, wypada jedynie zauważyć, iż w piśmie z dnia 16 stycznia 2013 r. organ zajął stanowisko w kwestii udzielenia dotacji na rok 2013 r. wyraźnie wskazując, iż nie ma żadnych możliwości prawnych do jej udzielenia. Tym samym, nie można podzielić stanowiska Sądu I instancji, że "...pismom tym, kierowanym do wnioskodawczyni czy to przed wydaniem decyzji, czy po jej wydaniu, Burmistrz Miasta M. nie przypisywał charakteru czynności dotyczących uprawnień wnioskodawczyni do dotacji, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a." Jak wynika z treści tego pisma dotyczyło ono uprawnień wnioskodawczyni wynikających z przepisów prawa, a więc było czynnością z zakresu administracji publicznej, w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, iż czynność przyznawania i obliczania dotacji, o której mowa w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, jako akt stosowania prawa wymaga kontroli sądu administracyjnego pod względem zgodności z prawem.

Wyrażony w tym zakresie pogląd Sądu I instancji nie miał wpływu, z przyczyn wywiedzionych wcześniej, na wynik podjęte rozstrzygnięcie.

Zaskarżone orzeczenie odpowiada prawu.

Zgodnie z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. Sąd odrzuca skargę, jeżeli z innych przyczyn wniesienie skargi jest niedopuszczalne.

Mając na uwadze powyższe rozważania, a także okoliczność, że rozstrzygnięcie Sądu I instancji odrzucające skargę jest trafne, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 184 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.

Zgodnie z art. 184 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli nie ma usprawiedliwionych podstaw albo jeżeli zaskarżone orzeczenie mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Z taką sytuacją, o jakiej mowa w powołanym przepisie, mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie. Postanowienie, mimo częściowo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu.

Z tych to względów skarga kasacyjna podlega oddaleniu zgodnie z art. 184 w zw. z art. 182 § 1 p.p.s.a.