

Sygn. akt V SA/Wa 2555/13

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 kwietnia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA - Barbara Mleczko – Jabłońska
Sędzia WSA - Irena Jakubiec – Kudiura
Sędzia WSA - Krystyna Madalińska - Urbaniak (spr.)

Protokolant: specjalista - Marcin Waclawek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 kwietnia 2014 r.

sprawy ze skargi - Niepubliczne Przedszkole

„

na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach
z dnia 17 września 2013 r. nr SKO.4000-1013/2013

w przedmiocie ustalenia wysokości dotacji przypadającej do zwrotu;

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach na rzecz kwotę 2 817 zł (dwa tysiące osiemset siedemnaście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego;
3. stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem

Marcin Kwiatkowski
starszy sekretarz



UZASADNIENIE

Przedmiotem skargi wniesionej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przez [redacted] prowadzącą Niepubliczne Przedszkole „[redacted]” w [redacted] jest decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Siedlcach z dnia 17 września 2013r. nr SKO.4000-1013/2013 utrzymująca w mocy decyzję Burmistrza Miasta [redacted] wysokość dotacji przypadającej do zwrotu jako pobranej w nadmiernej wysokości.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco;

Decyzją z dnia 21 czerwca 2013 r. nr FB. 3032.10.16.2012 Burmistrz Miasta [redacted] ustalił wysokość dotacji przypadającej do zwrotu przez [redacted] prowadzącą Niepubliczne Przedszkole „[redacted]” w [redacted] w kwocie 10.330,48 zł jako pobranej w nadmiernej wysokości.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia organ pierwszej instancji wskazał treść przepisów stanowiących podstawę podjętych czynności oraz mających zastosowanie w sprawie. Przedstawił sposób wyliczenia łącznej kwoty dotacji należnej za rok 2012

[redacted] prowadzącej Niepubliczne Przedszkole „[redacted]” w [redacted] na kwotę [redacted] zł. Wyjaśnił, iż skarżąca w analizowanym okresie otrzymała dotację w łącznej kwocie [redacted] zł i obliczył, że kwota 10 330,48 zł jest dotacją pobraną w nadmiernej wysokości.

Nie zgadzając się z powyższą decyzją [redacted] złożyła odwołanie do organu drugiej instancji, w którym zarzuciła naruszenie prawa materialnego: art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty w zw. z art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych oraz naruszenie przepisów postępowania art. 7 i 8 ustawy z dnia k.p.a. poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu sprawy, w tym stanu faktycznego i prawnego oraz podejmowanie działań sprzecznych z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do władz publicznych. W motywach odwołująca podniosła, iż obszerne uzasadnienie decyzji w istocie nie zawiera faktycznych i prawnych podstaw wydania decyzji ustalającej kwotę dotacji przypadającej do zwrotu. Analiza uzasadnienia prowadzi do przekonania, iż podstawą naliczenia dotacji przez Miasto [redacted] są inne kwoty, niż zapisane w ustawie budżetowej Miasta na dany rok budżetowy, w tym wypadku 2012.

Odwołująca stwierdziła, iż organ I instancji powołuje się na § 5 ust. 2 uchwały nr IV/30/11 Rady Miasta [redacted] z dnia 28 marca 2011r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji, która została uchylona w całości w dniu 11 marca 2013r.,

jako naruszająca przepisy ustawy o systemie oświaty. W ocenie skarżącej, przedmiotowa uchwała nie może stanowić podstawy prawnej do wydawania decyzji administracyjnych, zaś zawarte w uchwale postanowienia dotyczące aktualizacji kwoty dotacji są sprzeczne z przepisami ustawy o systemie oświaty. Przepisy ustawy odnoszą się do kwot wydatków bieżących wprowadzonych do uchwały budżetowej („ustalonych w budżecie danej gminy”), natomiast Miasto . . . nalicza dotacje od zupełnie innych kwot, nie wynikających z budżetu Miasta na rok 2012. Rada Miasta . . .

nie dokonała w tym zakresie zmiany budżetu Miasta na rok 2012, wobec czego jako podstawa naliczania dotacji mogą być przyjęte kwoty, zapisane w odpowiednich pozycjach (rozdziałach) budżetu.

Reasumując skarżąca stwierdziła, iż zmniejszenie wysokości dotacji na rok 2012, dokonane przez Urząd Miasta nie ma podstaw prawnych, tym samym nie ma podstaw do żądania zwrotu części dotacji jako pobranej w nadmiernej wysokości.

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy, na skutek wniesionego odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Siedlcach decyzją z dnia 17 września 2013r. nr SKO.4000-1013/2013 utrzymało w mocy decyzję organu I instancji, uznając jej słuszność pod względem faktycznym i prawnym. Organ odwoławczy podtrzymał argumentację Burmistrza Miasta . . . , wskazując na jej prawidłowość. Podniósł, iż z akt sprawy wynika, że pismem z dnia 12 stycznia 2012r. Burmistrz Miasta poinformował i . . . prowadzącą Niepubliczne Przedszkole „ . . . ” o wysokości miesięcznej stawki dotacji na jednego ucznia - 561,12 zł. Z materiału dowodowego wynika też, że skarżąca została poinformowana (pismem dnia 4 stycznia 2013r.) o zmianie „ostatecznej” kwoty wydatków bieżących poniesionych w roku budżetowym i o zmniejszeniu w związku z tym miesięcznej kwoty dotacji na jednego ucznia o 9,29 zł, tj. do kwoty 551,06 zł.

W związku z tym, że prowadząca przedszkole niepubliczne nie zweryfikowała rozliczenia wykorzystania dotacji za 2012 rok poprzez uwzględnienie zmniejszonej miesięcznej kwoty dotacji na jednego ucznia i wykazała w nim poniesione wydatki w wysokości wyższej o kwotę 10 330,48 zł, niż kwota dotacji należnej, Burmistrz Miasta . . . zasadnie wszczął z urzędu postępowanie w sprawie zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości.

SKO wyjaśniło także, iż działanie na podstawie przepisów prawa oznacza działanie na podstawie przepisów obowiązujących w dniu podejmowania określonych czynności przewidzianych prawem. W niniejszej sprawie uchwała Nr IV/30/11 Rady Miasta . . . z dnia 28 marca 2011r. obowiązywała do dnia 30 kwietnia

2013r. Przed tym dniem Burmistrz Miasta , wykonując postanowienia tej uchwały, poinformował (pismem z dnia 4 stycznia 2013r.) o zmniejszeniu miesięcznej kwoty dotacji w przeliczeniu na jednego ucznia za 2012 r. oraz w piśmie z dnia 7 lutego 2013 r. poinformował jak ogólna kwota pozostaje stronie do zwrotu. Zdaniem organu fakt, iż w dacie wydania decyzji uchwała z dnia 28 marca 2011r. nie obowiązywała nie ma znaczenia, gdyż podstawę ustalenia wysokości dotacji przypadającej do zwrotu, w wysokości obliczonej na podstawie obowiązującej uchwały, stanowiły przepisy ustawy o finansach publicznych.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Burmistrza Miasta Zarzuciła:

- naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w zw. z art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych;

-naruszenie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności przepisów art. 7 oraz art. 8 k.p.a. poprzez brak dokładnego wyjaśnienia stanu sprawy, w tym stanu faktycznego i prawnego, oraz podejmowanie działań sprzecznych z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do władz publicznych.

W motywach skarżąca ponownie wskazała na okoliczności uprzednio już podnoszone w pismach kierowanych do organu na etapie postępowania administracyjnego.

Skarżąca podkreśliła, iż uchylona przez Radę Miasta uchwała, jako niezgodna z prawem, nie może stanowić prawnej podstawy do wydawania na jej podstawie decyzji administracyjnych. Zawarte w uchwale postanowienia dotyczące aktualizacji kwoty dotacji są sprzeczne z przepisami ustawy o systemie oświaty. Zaskarżone decyzje Burmistrza, a także Samorządowego Kolegium Odwoławczego, w istocie oparte są na dwukrotnym naruszeniu prawa, mianowicie przepisów art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Pierwszy raz, poprzez uznanie, iż podstawą obliczenia dotacji są wydatki poniesione rzeczywiście w publicznych przedszkolach (według sprawozdania wykonania budżetu), a nie wydatki ustalone w budżecie. Po drugie, wyliczenie kwoty dotacji oparto na wydatkach ponoszonych nie tylko w przedszkolach publicznych, ale także w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, prowadzonych przez Miasto

Jest to niezgodne z powołanym wyżej przepisem ustawy.

Skarżąca została poinformowana, że „nowa stawka dotacji może ulec zmianie, w związku z ustaleniem do 10 stycznia roku 2013 wydatków bieżących poniesionych przez poszczególne jednostki budżetowe”. W uzasadnieniu decyzji zawarte jest zestawienie

wydatków poniesionych w przedszkolach oraz oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, prowadzonych przez Miasto . . . Powyższe oznacza, że Urząd Miasta nalicza dotacje w sposób sprzeczny z prawem. Przepisy ustawy odnoszą się do kwot wydatków bieżących, wprowadzonych do uchwały budżetowej („ustalonych w budżecie danej gminy”), natomiast Miasto . . . nalicza dotacje od zupełnie innych kwot, nie wynikających z budżetu Miasta na rok 2012.

Skarżąca podniosła również, że zgodnie z cyt. powyżej art. 90 ust. 2b, podstawą dotacji są wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych. Należy zatem podkreślić, iż oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, a także inne formy wychowania przedszkolnego (jak punkty przedszkolne), nie są przedszkolami publicznymi w rozumieniu tej ustawy. Przepis art. 14 ustawy o systemie oświaty, który wymienia wszystkie ustawowe formy organizacyjne, w których realizowane jest wychowanie przedszkolne, a który to przepis wymienia przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz inne formy wychowania przedszkolnego (jak punkty przedszkolne). Tym samym, ustawa o systemie oświaty przewiduje 3 odrębne formy organizacyjne: przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz inne formy wychowania przedszkolnego. Są to odrębne, ustawowo określone formy wchodzące w skład systemu oświaty (zgodnie z art. 2). Dla rad gmin przewidziany jest przepis art. 14a, wymieniający te same 3 odrębne formy organizacyjne.

W odpowiedzi na skargę Samorządowe Kolegium Odwoławcze wniosło o jej oddalenie, podtrzymując dotychczasową argumentację w sprawie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje;

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych; Dz. U. Nr 153, poz. 1269). W związku z tym, aby wyeliminować z obrotu prawnego akt wydany przez organ administracyjny (w tym przypadku – decyzję) konieczne jest stwierdzenie, że doszło w nim do naruszenia bądź przepisu prawa materialnego w stopniu mającym wpływ na wynik sprawy, bądź przepisu postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie, albo też przepisu prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 lit. a – c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi Dz. U. z 2012r., poz. 270 ze zm.; powoływanej dalej jako „p.p.s.a.”), lub stwierdzenia nieważności (art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a.).

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, na wstępie Sąd wyjaśnia, iż zgodnie z art. 252 ust.1 ustawy o finansach publicznych dotacje udzielone z budżetu państwa:

- 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,
 - 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości
- podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości są dotacje otrzymane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania (ust. 3). Dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej (ust.4). Zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości (ust.5).

Na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o systemie oświaty 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. Przepis ust. 2b art.90 stanowi, iż 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 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Przepis art.90 ust.2b ustawy o systemie oświaty odnosi wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych do „ustalonych”, a więc planowanych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia. Rację należy przyznać stronie skarżącej, iż organ naruszył postanowienia art.90 ust.2b ustawy o systemie oświaty, wskazując jako podstawę obliczenia dotacji wydatki rzeczywiście poniesione w publicznych przedszkolach (według

sprawozdania wykonania budżetu), a nie wydatki ustalone w budżecie. Co więcej, jak słusznie podniosła skarżąca w skardze, nieprawidłowo także wyliczono kwotę dotacji, ponieważ oparto ją na wydatkach ponoszonych nie tylko w przedszkolach publicznych, ale także w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych, prowadzonych przez Miasto . Tymczasem w ustawie jest mowa wyłącznie o wydatkach bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych.

W przepisie art.90 ust.4 ustawy o systemie oświaty ustawodawca przekazał organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego kompetencję do ustalenia trybu udzielania i rozliczania m.in. dotacji, o których mowa w art.90 ust.2b. Z przywołanej regulacji prawnej wynika, że organy jednostek samorządu terytorialnego upoważnione zostały jedynie do uszczegóławiania zasad przyznawania dotacji, poprzez określanie w sposób techniczny przekazywania i rozliczania dotacji. Natomiast uchwała nie może modyfikować ustawowych zasad udzielania tych dotacji. Cytowany przepis nie nadaje uprawnienia organom stanowiącym rady gminy do wskazania w uchwale dodatkowych kryteriów czy też zmiany zasad obliczania wysokości dotacji. Organ stanowiący rady gminy ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji w formie uchwały, której przepisy powinny być zgodne z regulacją ustawową, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Tryb udzielania i rozliczania dotacji w rozpatrywanej sprawie został określony w uchwale Nr IV/30/11 Rady Miasta z dnia 28 marca 2011r., która następnie została uchylona w całości przez ten organ w dniu 11 marca 2013r. jako naruszająca przepisy ustawy o systemie oświaty, wskutek wezwania do usunięcia naruszenia prawa wniesionego przez skarżącą. Moc obowiązująca uchylonej ustawy wygasła z dniem 30 kwietnia 2013r.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego, iż organy administracji publicznej stosując przepisy prawa nie są upoważnione do oceny poprawności ich stanowienia i nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących na ich terenie przepisów uchwały, nawet w sytuacji, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą.

Zgodnie z art. 7 k.p.a. w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron, podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Stosownie zaś do art. 8 k.p.a. organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Organy mają obowiązek działać na

podstawie przepisów obowiązującego prawa (art.6 k.p.a.). Dotyczy to wszystkich źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Nie ulega wątpliwości, iż ustawa o systemie oświaty jako źródło obowiązującego powszechnie prawa obowiązywała w dacie wydania zaskarżonej decyzji. Jest to akt nadrzędny do aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Za całkowicie chybione należy zatem uznać stanowisko organu o działaniu zgodnym z prawem, a w związku z tym nie odniesienie się w żaden sposób do zarzutów skarżącej, co do naruszenia przepisów ustawy o systemie oświaty. Samo poinformowanie skarżącej o zmniejszeniu kwoty dotacji i wysokości dotacji przypadającej do zwrotu jeszcze przed dniem 30 kwietnia 2013r. nie sanuje wadliwego postępowania organu. Słusznie skarżąca podniosła zarzut o podejmowaniu przez organ działań sprzecznych z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do władz publicznych.

Konkludując Sąd uznał, że w sprawie nie można stwierdzić naruszenia przepisów, które stanowiłyby konieczność zastosowania art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i ustalenia kwoty nadmiernie pobranych dotacji.

Z powyższych względów Sąd, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. orzekł o uchyleniu zaskarżonej decyzji. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 p.p.s.a. O wstrzymaniu wykonania zaskarżonej decyzji Sąd orzekł na podstawie art. 152 ww. ustawy



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marcin Wiatkowski
starszy sekretarz