

UCHWAŁA Nr XXI/116/2012
RADY GMINY DRZYCIM
z dnia 18 grudnia 2012 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy skargi Stowarzyszenia Edukacji i Rozwoju Wsi Sierosław na Uchwałę Rady Gminy Drzycim, wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.¹) w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.²) uchwala się, co następuje:

§ 1.1. Przekazać skargę Stowarzyszenia Edukacji i Rozwoju Wsi Sierosław „Razem Łatwiej na Uchwałę Nr XVI/91/2012 z dnia 4 września 2012 r. zmieniającą Uchwałę Nr XI/60/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2012, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

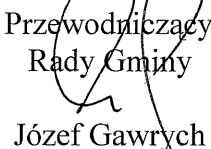
2. Udzielić odpowiedzi na skargę, o której mowa w ust. 1 według treści, jak w załączniku do uchwały i przekazać ją wraz ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

§ 2.1. Do przekazania skargi Stowarzyszenia Edukacji i Rozwoju Wsi Sierosław „Razem Łatwiej wraz z odpowiedzią na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, oraz do podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżonego przed sądem administracyjnym upoważnia się Wójta Gminy Drzycim.

2. Wójt Gminy Drzycim może ustanowić pełnomocników procesowych.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.


Przewodniczący
Rady Gminy
Józef Gawrych

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 1101.

² Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984; Dz.U. z 2002 r., Nr 153, poz. 1271; Dz.U. z 2002 r., Nr 214, poz. 1806; Dz.U. z 2002 r., Nr 23, poz. 220; Dz.U. z 2002 r., Nr 62, poz. 558; Dz.U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568; Dz.U. z 2003 r., Nr 80, poz. 717; Dz.U. z 2004 r., Nr 102, poz. 1055; Dz.U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1203; Dz.U. z 2005 r., Nr 172, poz. 1441; Dz.U. z 2005 r., Nr 175, poz. 1457; Dz.U. z 2006 r., Nr 17, poz. 128; Dz.U. z 2006 r., Nr 181, poz. 1337; Dz.U. z 2007 r., Nr 173, poz. 1218; Dz.U. z 2007 r., Nr 48, poz. 327; Dz.U. z 2008 r., Nr 180, poz. 1111; Dz.U. z 2008 r., Nr 223, poz. 1458; Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1241; Dz.U. z 2009 r., Nr 52, poz. 420; Dz.U. z 2010 r., Nr 106, poz. 675; Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 142; Dz.U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146; Dz.U. z 2010 r., Nr 40, poz. 230; Dz.U. z 2011 r., Nr 117, poz. 679; Dz.U. z 2011 r., Nr 134, poz. 777; Dz.U. z 2011 r., Nr 149, poz. 887; Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 113; Dz.U. z 2011 r., Nr 217, poz. 1281; Dz.U. z 2012 r., poz. 567.

Uzasadnienie

W dniu 21 listopada 2012 r. do Urzędu Gminy w Drzycimiu wpłynęła skarga Stowarzyszenia Edukacji i Rozwoju Wsi Sierosław „Razem Łatwej” w Sierosławiu z dnia 16 listopada 2012 r. na Uchwałę Nr XVI/91/2012 z dnia 4 września 2012 r. zmieniającą Uchwałę Nr XI/60/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2012.

Zgodnie z art. 54 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi.

W § 2 tego artykułu stanowi się: „Organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia”.

Rada Gminy Drzycim, po zapoznaniu się z treścią skargi postanowiła udzielić odpowiedzi, jak w załączniku do niniejszej uchwały oraz przekazać tę odpowiedź wraz ze skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy.

Przewodniczący
Rady Gminy

Józef Gawrych

Wojewódzki Sąd Administracyjny
ul. Jana Kazimierza 5
85-035 Bydgoszcz

Skarżący:

Stowarzyszenie Edukacji i Rozwoju Wsi Sierosław
„Razem Łatwiej”
Sierosław 31
86-140 Drzycim
reprezentowane przez:
Radcę Prawnego Annę Hopke – Kłopotek
Legal Kancelaria Prawna
ul. Zagonowa 77, 87-100 Toruń

Organ, którego skarga dotyczy:

Rada Gminy Drzycim
ul. Podgórna 10
86-140 Drzycim

Odpowiedź na skargę

Stowarzyszenia Edukacji i Rozwoju Wsi Sierosław „Razem Łatwiej” w Sierosławiu na Uchwałę Nr XVI/91/2012 Rady Gminy w Drzycimiu z dnia 4 września 2012 r. zmieniającą Uchwałę Nr XI/60/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Drzycim na rok 2012.

W odpowiedzi na skargę Rada Gminy Drzycim wnosi o jej oddalenie.

Uzasadnienie:

W dniu 4 września 2012 r. Rada Gminy Drzycim podjęła Uchwałę Nr XVI/91/2012 zmieniającą Uchwałę Nr XI/60/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Drzycim na rok 2012.

Na powyższą Uchwałę Stowarzyszenie Edukacji i Rozwoju Wsi Sierosław „Razem Łatwiej” w Sierosławiu, reprezentowane przez Radcę Prawnego Annę Hopke – Kłopotek, za pośrednictwem Rady Gminy Drzycim, wniosło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy wnosząc jednocześnie o:

1/ stwierdzenie nieważności Uchwały Rady Gminy Drzycim z dnia 4 września 2012 r. w części odnoszącej się do § 1 i § 3 w zakresie dotyczącym:

- zmniejszenia dotacji dla niepublicznych jednostek systemu oświaty – Niepublicznej Szkoły i Oddziału Przedszkolnego w Sierosławiu o łączną kwotę 121 034,00 zł,
 - przeznaczenia kwoty 121 034,00 zł na zmniejszenie deficytu na 2012 r.,
 - daty wejścia w życie Uchwały;
- 2/ wstrzymanie wykonania skarżonej Uchwały na podstawie art. 61 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym,
- 3/ zasądzenie od organu na rzecz skarżącego wszystkich kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że skargę tak sformułowaną jak to zrobiła jej autorka należałoby uznać za żądanie wypłaty przez Gminę Drzycim należnej, a nie wypłaconej, dotacji o charakterze podmiotowym skierowanej do Stowarzyszenia. Kierując się wnioskami wynikającymi z wyroku Sądu Najwyższego z 3 stycznia 2007 r., sygn. akt IV CSK 312/06 (LEX nr 277299) który stwierdził „że ”w chwili obecnej nie może już ulegać żadnej wątpliwości, że dochodzenie roszczeń o należną lecz nie wypłaconą dotację odbywa się na drodze sądowej w postępowaniu cywilnym i wskazał „, że z art. 90 ustawy z 1991 r. o systemie oświaty wynika norma, kreująca pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego, właściwymi do wypłaty dotacji, a osobami prowadzącymi szkoły lub placówki niepubliczne, uprawnionymi do żądania ich otrzymania, stosunek prawny odpowiadający cechom zobowiązania w rozumieniu art. 353 § 1 k.c., Rada Gminy uważa, że skarga powinna być oddalona, ponieważ w przepisach ustawy nie przewidziano szczególnego trybu dochodzenia tego rodzaju roszczeń na drodze postępowania administracyjnego, uprawniony może poszukiwać ochrony prawnej tylko przed sądem powszechnym w postępowaniu cywilnym.

Kolejnym zarzutem skargi, którego nie da się uznać za zasadny jest zarzut dotyczący, że zaskarżona uchwała jako zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Gminy Drzycim na rok 2012r. winna być uznana za nieważną z tego powodu, że weszła w życie z dniem jej podjęcia, a nie dopiero po upływie 14 dnia od ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego Art. 13. w pkt.7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2011.197.1172 j.t.) stanowi „że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się min. uchwały budżetowe gminy, w tym przepisie nie wskazano, że ogłoszeniu podlegają również uchwały zmieniające uchwałę budżetową na dany rok budżetowy. Uchwała budżetowa jest specyficznym aktem prawa miejscowego. Jest raczej aktem wewnętrznego zarządzania gospodarką finansową.

Trzecim argumentem przemawiającym za żądaniem oddalenia skargi jest to, że żądanie dotyczy rozwiązań dotyczących budżetu Gminy. Jak stwierdził Sąd w przywołanym powyżej wyroku z 3 stycznia 2007 r.: „ Normy wynikające z ustawy budżetowej nie mogą być źródłem zobowiązań w rozumieniu prawa cywilnego. Z tych właśnie względów, zarówno w świetle dawnego, jak i obecnego stanu prawnego, wyłączona została prawna dopuszczalność roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich oraz roszczeń tych osób wobec państwa z racji zamieszczenia w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele (art. 13 ust. 1 i 3 ustawy - Prawo budżetowe oraz art. 27 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych) Dalej Sąd Najwyższy wywiódł, że ”Nie powinno zatem być wątpliwości, że przepisy ustawy budżetowej (i odpowiednio, w przypadku jednostki samorządu terytorialnego - uchwały budżetowej) zawierają normy generalne i abstrakcyjne, których adresatem są organy i jednostki państwowe będące dysponentami budżetu. Dla nich bowiem (por. obowiązujący art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych) zamieszczenie w budżecie określonej kwoty wydatków stanowi nieprzekraczalny limit. W ten

między innymi sposób ustawodawca zapewnia odpowiednią kontrolę nad obiegiem pieniądza w sektorze publicznym, dążąc do zapobiegania ponoszeniu wydatków, które nie mają pokrycia w osiągniętych przez budżet dochodach, a także nie mogą być pokryte przez zaciągnięcie długu publicznego (sygn. akt IV CSK 312/06 (LEX nr 277299) .

Nieprawdziwym jest też zarzut bezprawnego sfinansowania deficytu budżetowego Gminy Drzycim w roku 2012 przez przeznaczenie na ten cel kwoty 121 034,00 zł pochodzącej ze zmniejszenia wydatków na dotacje podmiotowe dla niepublicznych placówek oświatowych.

Zgodnie z art. 217 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2009r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- 1) sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- 2) kredytów;
- 3) pożyczek;
- 4) prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych;
- 6) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Zmniejszenie planu wydatków w:

- rozdziale 80101 „Szkoły podstawowe” o kwotę 114.830,00 zł,
- rozdziale 80103 „Oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych” o kwotę 6.204,00 zł (razem 121.034,00 zł) nie spowodowało zmiany źródeł sfinansowania deficytu. Zgodnie z załącznikiem Nr 3 do Uchwały Nr XVI/91/2012 Rady Gminy w Drzycimiu z dnia 4 września 2012 roku deficyt wynosi 938.966,00 zł, a zostanie on pokryty kredytem długoterminowym i wolnymi środkami, w tym:
- kredyt długoterminowy - 488.308,78 zł,
- wolne środki - 450.657,22 zł

Razem: 938.966,00 zł.

Zmiany wydatków spowodowały, że pozostało więcej własnych środków na inwestycje i nie trzeba zaciągać większego kredytu. Wobec powyższego źródła pokrycia deficytu jedynie się zmniejszyły i są zgodne z ich katalogiem zawartym w art. 217 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

Zgodnie z art. 51 ustawy o finansach publicznych kwoty zamieszczone w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowią podstawy roszczeń bądź zobowiązań państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa. Podkreślić należy, że budżet państwa i budżety samorządowe są jedynie planami finansowymi, które w sposób prognostyczny określają wielkość dochodów oraz w sposób dyrektywny ustalają wielkości wydatków i dochodów. Ustawa budżetowa, uchwały budżetowe jednostek samorządu terytorialnego oraz plany finansowe pozostałych jednostek sektora finansów publicznych, określają jedynie w sposób liczbowy wielkość dochodów w skali budżetu państwa, źródła i przeznaczenie. Dochody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego pobierane są bowiem na podstawie ustaw odrębnych, określających ich rodzaj, konstrukcję prawną i podstawę wymiaru. Podobnie przepisy szczególne zaliczają określone rodzaje wydatków do wydatków publicznych, określają ich wysokość i wskazują podmiot, na rzecz którego wydatki są dokonywane.

Przedstawiciele Stowarzyszenia w trakcie prac nad budżetem gminy na 2012 rok nigdy nie byli wprost zapewniani przez Radę Gminy o należytym im dotacji na prowadzenie niepublicznej szkoły. Radni Gminy Drzycim wyrażali w tej sprawie liczne wątpliwości w czasie posiedzeń Komisji Rady Gminy i w czasie sesji, na których omawiany był problem zabezpieczenia odpowiednich kwot w budżecie gminy, przeznaczonych na dotację podmiotową na powyższy cel. Tym bardziej nie zapewniano o „przyznaniu dotacji” rodziców dzieci uczęszczających do szkoły w Sierosławiu, jako że Rada Gminy w tej materii nie posiada uprawnień. Dla dzieci tych przygotowane są miejsca w dobrze wyposażonej Szkole Podstawowej w Zespole Placówek Oświatowych w Drzycimiu oraz zabezpieczony dojazd do szkoły i do przedszkola autobusami, którymi dysponuje gmina Drzycim w związku z wypełnianiem obowiązku ustawowego dowozu dzieci do szkół. Nie może być mowy o jakiegokolwiek dyskryminacji dzieci, których rodzice wybrali inną szkołę, ani o braku zapewnienia powszechnego i równego dostępu do wykształcenia.

Rada Gminy analizowała brzmienie i znaczenie przepisów art. 90 ust. 2a (2a. *Dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.*)

oraz art. 90 ust. 3c (3c. *Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3a, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki.*) ustawy o systemie oświaty, w konsekwencji dochodząc do wniosku, iż dotacja przysługiwać będzie w trakcie kolejnego roku budżetowego, ponieważ skarżące Stowarzyszenie w momencie informowania o planowanej liczbie uczniów nie prowadziło niepublicznej szkoły podstawowej w Sierosławiu – funkcjonowała ona w tym czasie jako placówka publiczna prowadzona przez gminę Drzycim. Rejestracja niepublicznej szkoły podstawowej (wpis do ewidencji gminnej szkół i placówek niepublicznych) nastąpiła w sierpniu 2012 r. W zestawieniu tego faktu z przepisem art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty, iż dotację należy przekazać w 12 częściach, Rada stwierdziła, że niemożliwe jest wypełnienie przez organ wykonawczy (Wójta Gminy) tak sformułowanego postanowienia w bieżącym roku budżetowym, a ustawodawca w tej mierze nie przewidział wyjątku od zasady, umożliwiając przekazywanie dotacji proporcjonalnie do czasu prowadzenia placówki w roku budżetowym.

Reasumując Rada Gminy Drzycim stwierdza, że Uchwała Nr XVI/91/2012 z dnia 4 września 2012 r. zmieniająca Uchwałę Nr XI/60/2011 z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Drzycim na rok 2012 nie została podjęta z naruszeniem prawa i nie jest dotknięta wadą nieważności. Rada Gminy w żadnym razie nie sugeruje Stowarzyszeniu, że nie ma prawa do dochodzenia swoich racji, sądzi jednak, że powinno się to odbywać na drodze postępowania cywilnego, czemu daje wyraz wnosząc, jak na wstępie.

Przewodniczący
Rady Gminy

Józef Gawrych