

**UCHWAŁA NR XIV/138/16
RADY MIEJSKIEJ W LUBINIE**

z dnia 27 stycznia 2016 r.

w sprawie wezwania do usunięcia naruszenia prawa dotyczącego uchwały Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 24 listopada 2015 r. nr XII/119/15 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin przez osoby prawne i osoby fizyczne, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

Na podstawie art. 101 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) **uchwała się, co następuje:**

§ 1. Nie uwzględnia się, wniesionego przez Pana Roberta Gałęskiego, pełnomocnika Pana Jarosława Radko prowadzącego Przedszkole Niepubliczne „Zielone Przedszkole” w Lubinie, wezwania do usunięcia stanu niezgodności z prawem dotyczącego uchwały Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 24 listopada 2015 r. nr XII/119/15 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin przez osoby prawne i osoby fizyczne, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Lubina.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Wiceprzewodnicząca Rady
Miejskiej


Bogusława Potocka-Zdrzałik

Uzasadnienie

Art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t.: Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.), zwanej dalej „u.s.o.”, stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a i 2a-2b oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Zgodnie zatem z przepisem art. 90 ust. 4 u.s.o. jednostka samorządu terytorialnego otrzymała kompetencje: po pierwsze – do ustalenia trybu udzielania i rozliczania między innymi dotacji, o których mowa w art. 90 ust. 1a-1c i 2-3b u.s.o., a po drugie – do ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Uchwała Rady Miejskiej w Lubinie z dnia 24 listopada 2015 r. Nr XII/119/15 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin przez osoby prawne i osoby fizyczne, a także tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania (Dz. Urz. Woj. Doln. z dnia 3.12.2015 r., Poz. 5262), zwana dalej „uchwałą”, stanowi zatem wykonanie ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 90 ust. 4 u.s.o.

Kwestionowane przez Skarżącego niżej wymienione przepisy przedmiotowej uchwały w ocenie organu zgodne są z przepisami powszechnie obowiązującymi, tj. ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty i nie wykraczają poza delegację zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o.

I tak:

1. § 4 ust. 6 uchwały.

Skarżący twierdzi, iż wprowadzony mocą tego przepisu termin przekazywania dotacji (nie wcześniej niż 14 dni od otrzymania informacji o liczbie uczniów), w sytuacji gdy podmiot ubiegający się o nią złoży stosowną informację o liczbie uczniów w danym miesiącu po ustalonym terminie (do 15 dnia każdego miesiąca) stanowi bezprawną regulację umożliwiającą gminie wprowadzenie sankcji w postaci wstrzymania wypłaty dotacji na czas bliżej nieokreślony.

Z twierdzeniem tym nie można się zgodzić, gdyż przepis ten określa jedynie termin wypłaty należnej dotacji w sytuacji, gdy stosowna informacja (wniosek) organu prowadzącego czy to przedszkola czy szkoły zostanie złożona ze zwłoką.

Taka regulacja ma na celu umożliwienie jednostce samorządu terytorialnego ustalenia raty dotacji dla danego podmiotu dotowanego w prawidłowej wysokości oraz jej wypłatę w terminie wynikającym z art. 90 ust. 3c u.s.o.

Takie stanowisko organu prezentuje również WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 12.02.2014 r. sygn. akt I Sa/Gd 1609/13.

Poza tym Skarżący przywołał wyrok NSA z 29.02.2012 r. II GSK 42/11, który skutki zaniechania złożenia w terminie ustalonym informacji o liczbie uczniów zaaprobował jako mieszczące się w upoważnieniu zawartym w art. 90 ust. 4 u.s.o.

2. § 6 ust. 1.

Skarżący twierdzi, iż wprowadzone mocą tego przepisu regulacje dotyczące zmian kwot dotacji w przypadku gdy zależą one od wydatków ustalonych lub przewidzianych w budżecie, a te ulegają zmianie, winny zostać uchylone gdyż są nieprecyzyjne.

Organ zgadza się ze Skarżącym, iż nieprecyzyjność i niekonsekwentność zapisów ustawowych rodzi chaos w terminologii dotyczącej ustalenia podstaw dotacji dla organów innych niż jednostka samorządu terytorialnego prowadzących szkoły lub przedszkola.

Niemniej jednak u.s.o. odwołuje się do trzech pojęć dotyczących wydatków bieżących ponoszonych przez gminy w przeliczeniu na 1 ucznia w przedszkolu publicznym lub innych formach wychowania przedszkolnego, i tak:

- w przypadku przedszkoli niepublicznych, które spełniają wymagania określone w art. 90 ust. 1b, ust. 1d-o, u.s.o. – podstawą dotacji są wydatki bieżące **przewidziane** na 1 ucznia w przedszkolu publicznym – art. 90 1b u.s.o.

- w przypadku przedszkoli niepublicznych, które nie spełniają warunków określonych w art. 90 ust. 1b, ust. 1d – o, u.s.o. – podstawą dotacji są wydatki bieżące **ustalone** w budżecie ponoszone na 1 ucznia w przedszkolach publicznych – art. 90 ust. 2b u.s.o.

- w przypadku innych form wychowania przedszkolnego podstawą dotacji są wydatki bieżące **ponoszone** przez gminę na 1 ucznia w przedszkolach publicznych – art. 90 ust. 2d. u.s.o.

Wobec takich zapisów u.s.o. Rada Miasta nie jest władna do ich zmieniania. Stąd też wprowadzając zapis § 6 ust. 1 odniosła się do terminologii stosowanej w przepisie wyższego rzędu, tj. w ustawie o systemie oświaty.

3. § 4 ust. 9 uchwały.

Skarżący twierdzi, iż wprowadzone mocą tego przepisu regulacje wskazujące, iż w przypadku zawarcia przez rodziców lub opiekunów prawnych umowy o uczęszczaniu ucznia do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego z więcej niż jednym przedszkolem lub inną formą wychowania przedszkolnego dotacja na tego ucznia przysługuje tej jednostce, która faktycznie sprawuje opiekę i do której uczeń uczęszcza, są niezgodne z u.s.o.

Organ zgadza się ze stwierdzeniem Skarżącego, iż „dotacja przynależy tylko temu przedszkolu, do którego uczeń faktycznie w danym okresie (za który przedszkole ubiega się o dotację) uczęszczał”.

Dlatego też organ wprowadził ten zapis, który jasno formułuje zasadę, iż dotacja należy się temu przedszkolu, do którego uczeń w danym okresie uczęszczał, mimo istnienia dwóch umów z różnymi podmiotami.

Stąd też jest rzeczą oczywistą i praktyką powszechnie stosowaną, że jeżeli dziecko uczęszczało część miesiąca do jednej placówki, a pozostałą część do innej, to za ten okres placówki te otrzymają proporcjonalną część dotacji (za okres, który dana placówka rzeczywiście sprawowała opiekę i do której ten uczeń uczęszczał).

4. § 7 ust. 8 i ust. 7; § 8 ust. 4; § 8 ust. 6 lit. a); § 8 ust. 6 lit. d); § 8 ust. 7 uchwały:

Skarżący twierdzi, iż wprowadzone mocą ww. przepisów regulacje dotyczące:

- opisu faktur i rachunków na potrzeby rozliczania dotacji,
- prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków finansowanych z udzielonej dotacji,
- przeprowadzania czynności kontrolnych w siedzibie organu prowadzącego i u kontrolującego,
- swobodnego poruszania się kontrolujących na terenie kontrolowanego podmiotu, dostępu do obiektu i pomieszczeń związanych z przedmiotem kontroli,
- żądania od kontrolowanego sporządzania niezbędnych w zakresie prowadzonej kontroli odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń opartych na dokumentach, w terminie wyznaczonym przez kontrolujących,
- zapewnienia kontrolującym warunków i środków niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, w szczególności niezwłocznego przedstawienia do kontroli żądanych dokumentów i materiałów, terminowego udzielania wyjaśnień oraz terminowego sporządzania wyciągów, zestawień i obliczeń, a także w miarę możliwości udostępnienia oddzielnych pomieszczeń z odpowiednim wyposażeniem,

nie znajdując oparcia w przepisach u.s.o.

Kwestionowane przepisy dotyczą sfery kontroli wykorzystania dotacji oraz szczególnych zasad weryfikacji wydatkowania środków publicznych przez podmioty nie wchodzące w skład sektora finansów publicznych i mających swoje oparcie w przepisie art. 90 ust. 3e, 3f i 3g u.s.o.

NSA w wyroku z dnia 13.12.2012 r. sygn. akt II GSK 1860/11 (publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>) stwierdził, iż nie może dojść do sytuacji, jak to zdaje się wynika, z interpretacji skargi kasacyjnej aby beneficjent miał otrzymywać dotację bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z jej celami”.

Przepisy art. 90 ust. 3e, 3f i 3g wprowadzają kontrolę prawidłowości wykorzystania dotacji przyznanych

szkołom (w tym przypadku niepublicznym).

Nie można jednak zawartych w nich unormowań traktować tak, że są to przepisy, które ściśle określają możliwości podmiotu kontrolującego i co więcej możliwości te ograniczają. Orzecznictwo sądownoadministracyjne pozwala wychodzić poza normy kontroli określone zwłaszcza w art. 90 ust. 3f i organizować tę kontrolę i związaną z nią dokumentację w sposób pozwalający jak najlepiej zbadać prawidłowość wydatkowania przyznanego środków publicznych.

Dla oceny legalności zapisów zaskarżonej uchwały nie bez znaczenia jest również, że to z woli ustawodawcy organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w prerogatywę do stanowienia przepisów określających zasady kontroli. Gdyby bowiem prawo kontroli wykorzystania środków publicznych miało być realizowane wyłącznie poprzez prawo wglądu w dokumentację i prawo wstępu do przedszkoli, ustawodawca nie zawarłby w ustawie stosownej delegacji. Zatem przepis art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty należy interpretować w ten sposób, że mocą przepisów ustawy, w ramach przyznanego uprawnienia do kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji, osoby prowadzące kontrolę mają prawo wstępu na teren placówki oświatowej oraz prawo do przeglądania stosownej dokumentacji przedszkolnej. Jest to zatem zespół zagwarantowanych ustawowo uprawnień podmiotów kontrolujących, którym musi towarzyszyć obowiązek znoszenia takich działań przez podmioty podlegające kontroli. Niemniej jednak w ramach przyznanego prawa, zgodnie z ustawową delegacją, dopuszczalne jest określenie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji celu w postaci kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych. Cel ten może być osiągnięty poprzez ustanowienie obowiązku składania comiesięcznego rozliczenia z wykorzystania środków pieniężnych, obowiązku odpowiedniego opisywania faktur, wykonywania czynności kontrolnych w siedzibie kontrolowanego czy też w siedzibie kontrolującego, a także obowiązku sporządzania w zakresie niezbędnym do kontroli, odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również udzielania pisemnych odpowiedzi lub wyjaśnień. Takie zapisy zawarte w zaskarżonej uchwale nie wykraczają poza delegację z art. 90 ust. 4 u.s.o. (zob. wyroki: IV SA/Wr 527/14 z 30.12.2014 r., III SA/Wr 371/15 z 19.08.2015 r., I SA/Gd 1321/11 z 21.03.2012 r., NSA II GSK 1132/13 z 24.09.2014 r., NSA II GSK 2252/13 z 21.01.2015 r., II GSK 261/14 z 10.03.2015 r., II GSK 1374/14 z 10.07.2015 r. - publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Należy także nadmienić, że prawo kontroli wykorzystania udzielonej dotacji pozostaje w ścisłym związku z wyrażoną w ustawie o finansach publicznych zasadą jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi, a organ stanowiący samorządu zobowiązany jest stworzyć system kontroli, który będzie polegał na pełnej weryfikacji środków wykorzystywanych przez beneficjentów (por. np. wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2012 r. sygn. akt. II SA/Ke 848/11, wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r. sygn. akt. II GSK 1570/12, wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r. sygn. akt. II GSK 1405/14, wyrok NSA z dnia 20 lutego 2015 r. sygn. akt. II GSK 2391/13). Nie może bowiem budzić wątpliwości, że w odniesieniu do środków publicznych muszą obowiązywać szczególne zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty nie wchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cele te w odniesieniu do dotacji oświatowych są realizowane właśnie poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli, zgodnie z ustawową delegacją w art. 90 ust. 4 u.s.o. (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 marca 2011 r. I SA/Gd 1269/10 (publ. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)).

Niewątpliwie przeprowadzenie kontroli wiązać się będzie zawsze z jakimś poziomem uciążliwości i zaburzeniem normalnej organizacji pracy placówki, stąd też założenia przyjęte w ww. przepisach, które Skarżący kwestionuje, mają na celu tę kontrolę usprawnić i przyspieszyć, i z założenia nie są wymierzone przeciwko podmiotowi prowadzonej placówki.

W związku z powyższym przedmiotowa uchwała nie narusza prawa.

Wiceprzewodnicząca Rady Miejskiej


Bogusława Potocka-Zdrzalik