

Uchwała nr 77/XLVIII/2014  
Rady Gminy w Boronowie  
z dnia 5 listopada 2014 r.

w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wraz  
z aktami sprawy i odpowiedzią

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012r., poz. 270 z późn. zm.)

Rada Gminy w Boronowie uchwala, co następuje:

§ 1.

Nie uwzględnąć skargi z dnia 13 października 2014r. Przedszkola Prywatnego „Krzyś” w Boronowie na uchwałę nr 61/XXXIV/2013 Rady Gminy w Boronowie z dnia 19 czerwca 2013r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne na terenie gminy Boronów oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

§ 2.

Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Przedszkola Prywatnego „Krzyś” w Boronowie z dnia 13 października 2014r. na uchwałę nr 61/XXXIV/2013 Rady Gminy w Boronowie z dnia 19 czerwca 2013r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne na terenie gminy Boronów oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania wraz z aktami sprawy i odpowiedzią, która stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Boronów.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**PRZEWODNICZĄCY**  
Rady Gminy w Boronowie

*Edward Czyż*

**RADCA PRAWNY**

mgr Mirosława Sulewska  
OPC-374/96

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gliwicach  
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2  
44-101 Gliwice

Skarżący: Roman Czornik  
42-283 Boronów ul. Nowa 20  
Prywatne Przedszkole „Krzyś”,

Strona przeciwna: Rada Gminy w Boronowie  
42-283 Boronów, ul. Dolna 2

### **Odpowiedź na skargę**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012r., poz. 270 z późn. m.) Rada Gminy w Boronowie przekazuje skargę Pana Romana Czornika Prywatne Przedszkole „Krzyś” w Boronowie na uchwałę nr 61/XXXIV/2013 Rady Gminy w Boronowie z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne na terenie gminy Boronów oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania

i wnosi o:

- 1) oddalenie skargi
- 2) zwrot kosztów postępowania według norm przepisanych

### **UZASADNIENIE**

W dniu 13 października 2014 r. Pan Roman Czornik Prywatne Przedszkole „Krzyś” w Boronowie złożył skargę na uchwałę nr 61/XXXIV/2013 Rady Gminy w Boronowie z dnia 19 czerwca 2013r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne lub prawne na terenie gminy Boronów oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Merytorycznie odnosząc się do zarzutów skargi wskazać należy, że:

1. W § 6 ust.1 pkt 2 uchwały organ prowadzący przedszkole niepubliczne został zobowiązany do dołączenia do pierwszej (po przyjęciu ucznia lub zmianie jego adresu zamieszkania) składanej informacji o rzeczywistej liczbie uczniów – oświadczenia rodzica lub prawnego opiekuna dziecka o miejscu zamieszkania - w przypadku, gdy do przedszkola uczęszcza uczeń niebędący mieszkańcem gminy Boronów.

Wzór oświadczenia stanowi załącznik nr 3 do uchwały, w którym widnieje wyraźny zapis, że oświadczenie zostanie wykorzystane w celu naliczenia dotacji przedszkolu oraz zwrotu

kosztu tej dotacji Gminie Boronów.

Stosownie do art. 5 ust. 5 w związku z art. 105 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn.zm.) oraz art. 7 ust. 1 pkt 8 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 594) prowadzenie przedszkoli jest obowiązkowym zadaniem własnym gminy (realizowanym także poprzez udział w kosztach utrzymania przedszkola niepublicznego). Jak wynika z art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn.zm.) wspólnotę samorządową stanowi ogół mieszkańców gminy. Nie należą do danej wspólnoty mieszkańcy innych gmin. Natomiast w świetle art. 166 ust. 1 Konstytucji każda jednostka samorządu terytorialnego powinna wykonywać zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb własnych mieszkańców. Dlatego też nie bez przyczyny ustawodawca zawarł w art. 90 ust. 2c ustawy o systemie oświaty podstawę prawną dotyczącą zwrotu dotacji pomiędzy gminami.

Obecnie w przypadku wielu osób adresy zamieszkania nie są tożsame z adresami zameldowania.

W przypadku zamieszkania a nie zameldowania dziecka na terenie gminy nie ma możliwości weryfikacji czy faktycznie zamieszkuje na jej terenie, gdyż dziecko w wieku przedszkolnym nie posiada zdolności do czynności prawnych – nie występuje do urzędu gminy w jakiegokolwiek sprawie urzędowej, nie płaci podatku od nieruchomości, opłat za zużytą wodę czy odprowadzone nieczystości komunalne. Dlatego też oświadczenie rodzica lub opiekuna prawnego o miejscu zamieszkania jest gminom - zarówno dotującej, jak i zwracającej koszty udzielonej dotacji niezbędne do realizacji ustawowych zadań oraz rozliczeń między nimi.

Ponadto należy podkreślić, że w składanej comiesięcznej „Informacji o rzeczywistej liczbie uczniów wg stanu na dzień pierwszy dzień miesiąca” organ prowadzący przedszkole wskazuje nazwisko i imię dziecka, datę urodzenia i miejsce zamieszkania (bez danych rodziców).

2. W § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały zobowiązuje się organ prowadzący przedszkole do złożenia w terminie do 15 dnia następującego po upływie każdego półrocza rozliczenia otrzymanej dotacji.

Rada Gminy uważa, że ustalając termin półrocznego rozliczenia otrzymanej przez przedszkole niepubliczne dotacji działała w granicach upoważnienia ustawowego, gdyż poprzez art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.) ustawodawca zobowiązał organy stanowiące jst m.in. także do ustalenia zakresu danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji oraz termin i sposób jej rozliczenia.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 13 grudnia 2012 r. sygn.akt II GSK 1860/11 stwierdził, że skoro organ comiesięcznie przekazuje beneficjentowi kwotę dotacji oświatowej, tym samym istnieją racjonalnie uzasadnione podstawy do uzyskania od beneficjenta comiesięcznej informacji zawierającej rozliczenie w zakresie wykorzystania dotacji. Takie rozliczenie umożliwia organowi sprawowanie bieżącej, skutecznej kontroli nad prawidłowością wydatkowania środków objętych dotacją, zgodnie z jej celem. (*LEX nr 1367204*)

Rada Gminy uchwaliła, że organ prowadzący jest zobowiązany do sporządzenia dwa razy w roku półrocznego rozliczenia. Nie powoduje to takiego obciążenia organu prowadzącego

przedszkole jak to określono w skardze.

Organ prowadzący przedszkole niepubliczne podlega także reżimowi ustawy o finansach publicznych w zakresie otrzymywanej dotacji z budżetu gminy na działalność przedszkola, jak również ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U.2013.168 j.t.)

Zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn.zm.) dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku.

Nie sposób zwrócić do budżetu gminy niewykorzystaną do końca roku budżetowego dotacji bez jej wcześniejszego rozliczenia.

3. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach wszczęło postępowanie nadzorcze wobec uchwały nr 61/XXXIV/2013 Rady Gminy w Boronowie z dnia 19 czerwca 2013 r. Na posiedzeniu w dniu 25 lipca 2013 r. – po zbadaniu uchwały – Kolegium RIO podjęło uchwałę nr 301/XIX/2013 w której stwierdzono tylko nieważność zapisów § 7 uchwały Rady Gminy i pkt 4 w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.

W związku z powyższym skarga w tym punkcie jest bezprzedmiotowa.

4. Dotacja na działalność przedszkola przekazywana jest miesięcznie w terminach określonych w art.90 ust. 3c ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.) na podstawie miesięcznej informacji o rzeczywistej liczbie dzieci wg stanu na pierwszy dzień miesiąca, którą składa organ prowadzący przedszkole

Brak powyższej informacji stanowi podstawę do wstrzymania wypłaty kolejnej raty dotacji. Złożenie zaległej informacji jest podstawą do przekazania zaległej raty dotacji na rzecz uprawnionego przedszkola w terminie do 10 dni od daty złożenia informacji.

Przyjęto powyższe rozwiązanie, które – zdaniem Rady Gminy – jest zgodne z przepisami ustawy o systemie oświaty oraz jest najbardziej właściwe dla obu stron. Z jednej strony organ prowadzący przedszkole otrzymuje dotację na każdego ucznia, który faktycznie jest uczniem przedszkola w danym miesiącu, z drugiej strony Gmina jako organ dotujący przekazuje dotację w prawidłowej wysokości tj. ani zawyżoną - która powodowała by konieczność zwrotu nadwyżki po zakończonym roku budżetowym przez organ prowadzący przedszkole, ani zaniżoną – która powodowała by konieczność dopłaty dotacji przez Gminę po przedstawieniu rocznego rozliczenia przez organ prowadzący przedszkole.

Wyrównanie wypłaty zaniżonej dotacji - po zakończonym roku budżetowym skutkowało by tym, że Gmina przekazałaby środki dotacji w innym roku budżetowym niż ten, na który dotacja została udzielona. Przy takim rozwiązaniu nasuwa się zaraz kolejne pytanie – czy i kiedy wyrównanie dotacji podlega wydatkowaniu i rozliczeniu?

Zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy dotacja przysługuje przecież na dany rok i na każdego ucznia.

Natomiast wypłata dotacji na większą liczbę uczniów niż faktyczna liczba uczęszczających do przedszkola mogłoby zostać uznana za dodatkowe dotowanie z budżetu gminy działalności organu prowadzącego przedszkole, co nie byłoby zgodne z ustawą o finansach publicznych.

Należy tutaj nadmienić, że liczba dzieci w przedszkolu niepublicznym w ciągu roku zarówno kalendarzowego, jak i szkolnego ulega dość znacznym wahaniom.

W przypadku usunięcia z uchwały § 8 ust. 5 i niewywiązywania się organu prowadzącego przedszkole ze składania miesięcznej informacji o dzieciach uczęszczających do przedszkola będzie skutkowało to tym, że Gmina Boronów nie będzie mogła ubiegać się o zwrot kosztów udzielonej dotacji z gmin, których mieszkańcami są dzieci uczęszczające do przedszkola niepublicznego.

Nasuwa się także pytanie na jakiej podstawie prawnej Gmina będzie mogła i musiała przekazać dotację na działalność przedszkola jeżeli organ prowadzący przedszkole nie przekaże informacji przez kilka miesięcy w trakcie roku budżetowego

Warto tutaj przytoczyć - na potwierdzenie zasadności zapisów uchwały Rady Gminy - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29.02.2012 r. sygn. II GSK 42/11 który stwierdził, że „Zobowiązanie podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne do złożenia informacji miesięcznej o liczbie uczniów według stanu na 1 dzień miesiąca, wskazanie terminu jej złożenia, skutków zaniechania jej złożenia, a także ustanowienie możliwości złożenia jej, jako zaległej, w późniejszym terminie, nie narusza granic upoważnienia zawartego w u.s.o.. Wysokość dotacji uzależniona jest od rzeczywistej liczby uczniów przedszkola niepublicznego. Stąd też jednostka samorządu terytorialnego, aby mogła realizować zadania oświatowe, musi mieć wiedzę odnośnie faktycznego stanu liczbowego uczniów. Źródłem tej wiedzy jest informacja od podmiotu prowadzącego przedszkole niepubliczne.”

5. Ustawodawca w art. 90 ust. 3d ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U z 2004 r. Nr 256, poz.2572 z późn.zm.) wymienił szczegółowo na co mogą być wykorzystane środki finansowe przekazane organowi prowadzącemu przedszkole niepubliczne w formie dotacji. Jednocześnie w ust. 3e – 3g określił, że organy jst mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych z budżetów jst, a osoby przeprowadzające kontrolę mają prawo wstępu do szkół i placówek, wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania.

W ramach procesu kontroli mogą się więc mieścić uprawnienia organu kontrolującego do przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności, jak również wzywania i przesłuchiwanie świadków, żądania udzielenia ustnych i pisemnych wyjaśnień czy korzystania z pomocy biegłych

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 stycznia 2014 r. sygn. akt II GSK 1571/12

stwierdził, że „Nie może budzić wątpliwości, że w odniesieniu do środków publicznych muszą obowiązywać szczególne zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty niewchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cele te, w odniesieniu do dotacji oświatowych, są realizowane poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli, zgodnie z ustawową delegacją zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o.” W dalszej części uzasadnienia prawnego wyroku określa, że „organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonując delegację ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 u.s.o. zobowiązany jest stworzyć system kontroli, który będzie pozwalał na pełną weryfikację wykorzystywania przez beneficjentów dotacji. Musi to być system skuteczny, realizujący cel wskazany w przywołanej delegacji.”

Jeżeli zgodnie z art. 251 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn.zm.) dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu gminy w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku to muszą być rozliczone.

Nie sposób zwrócić do budżetu gminy niewykorzystaną do końca roku budżetowego dotację bez jej wcześniejszego rozliczenia. Rozliczenie to musi podlegać kontroli co ma umocowanie prawne w art. 90 ust. 3f u.s.o, że osoby kontrolujące mają prawo wglądu w dokumentację organizacyjną, finansową oraz przebiegu nauczania. Ponadto nie można przeprowadzić prawidłowej kontroli bez stosownych dokumentów, w szczególności dokumentacji organizacyjnej, finansowej, przebiegu nauczania oraz jej udokumentować (szczególnie w przypadkach, gdy występują jakieś nieprawidłowości) bez sporządzenia kopii, odpisów i wyciągów z tych dokumentów co potwierdza także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 marca 2012 r. sygn. I SA/Gd 1321/11 [...] „osoby prowadzące kontrolę mają prawo wstępu na teren przedszkola oraz prawo do przeglądania dokumentacji przedszkolnej. Dopuszczalne jest określanie 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, a także obowiązku sporządzania, w zakresie niezbędnym do kontroli, odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również udzielania pisemnych odpowiedzi lub wyjaśnień.”

Z uwagi na powyższe Rada Gminy w Boronowie wnosi o oddalenie skargi.

Załączniki :

- 1) Uchwała nr 2/I/2010 Rady Gminy w Boronowie z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie stwierdzenia wyboru Przewodniczącego Rady Gminy w Boronowie x 2 (w tym oryginał)
- 2) Uchwała nr 61/XXXIV/2013 Rady Gminy w Boronowie z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne na terenie Gminy Boronów oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania x 2 (w tym oryginał)
- 3) Uchwała nr 301/XIX/2013 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 25 lipca 2013 roku w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr 61/XXXIV/2013 Rady Gminy w Boronowie z dnia 19 czerwca 2013 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne x 2 (w tym oryginał)
- 4) Pismo Wójta Gminy Boronów KA.0.4431.36.2013 z dnia 30 lipca 2013 r x 2 (w tym oryginał)
- 5) Potwierdzenie odbioru z dnia 30 lipca 2013 r. pisma KA.0.4431.36.2013. x 2 (w tym oryginał)
- 6) Pismo Przedszkola Prywatnego „Krzyś” Roman Czornik 42-283 Boronów, ul. Wojska Polskiego 6 z dnia 2 września 2014 r. – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa x 2 (w tym oryginał)
- 7) Wyciąg z protokołu nr 8/XLVI/2014 z XLVI sesji Rady Gminy w Boronowie z dnia 24 września 2014 r. x 2
- 8) Skarga Roman Czornik Przedszkole Prywatne „Krzyś”, 42-283 Boronów, ul. Nowa 20 x 2 (oryginały)
- 9) Uchwała nr 77/XLVIII/2014 wraz z załącznikiem do uchwały stanowiącym odpowiedź na skargę x 2 (w tym oryginał)

PRZEWODNICZĄCY  
Rady Gminy w Boronowie

Edward Czyż