

z dnia 23 października 2013 r.

w sprawie rozpatrzenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa w związku z Uchwałą Nr 940/XXXIV/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 maja 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Piaseczno przez inne niż Gmina Piaseczno osoby prawne lub fizyczne oraz dla innych niż Gmina Piaseczno, osób prawnych i osób fizycznych prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 8825).

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) Rada Miejska w Piasecznie uchwala, co następuje:

§ 1.

Uznaje się za bezzasadne wezwanie złożone pismem z dnia 18 września 2013 r. Pani A Z. będącej organem prowadzącym Przedszkola Niepubliczne „Miś” i „Panda”, do usunięcia naruszenia prawa w związku z uchwałą nr 940/XXXIV/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 maja 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Piaseczno przez inne niż Gmina Piaseczno osoby prawne lub fizyczne oraz dla innych niż Gmina Piaseczno, osób prawnych i osób fizycznych prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 1.08.2013 r. poz. 8825), z uzasadnieniem stanowiącym integralną część uchwały

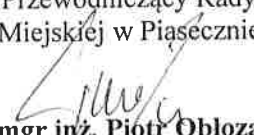
§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Piaseczno.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
Miejskiej w Piasecznie


mgr inż. Piotr Obłoz

Uzasadnienie

W dniu 19 września 2013 r. do Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno wpłynęło pismo z dnia 18.09.2013 r., adresowane do Rady Miasta i Gminy Piaseczna, w którym Pani A. Z. będąca organem prowadzącym przedszkoli niepublicznych:

1. Przedszkole Niepubliczne „Miś” ul. Ogrodowa 11A 05-509 Józefosław
2. Przedszkole Niepubliczne „Miś” ul. Szafirowa 16 05-500 Piaseczno

3. Przedszkole Niepubliczne „Panda” ul. Kazimierza Jarząbka 20 lok. uż. 1 05-500 Piaseczno, powołując się na art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), wezwała „Radę Miasta i Gminy Piaseczno do usunięcia naruszenia prawa w związku z podjętą uchwałą Nr 940/XXX/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15.05.2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli poprzez wyeliminowanie z obrotu prawnego przepisów: § 3 ust.3; § 4 ust.2; §5 ust.1 pkt. 1 i 2 oraz § 7 ust.4 regulaminu rzeczony uchwały podjętych z naruszeniem prawa poprzez wydanie aktu z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencje do jego podejmowania, podjęcie aktu w części bez podstawy oraz z naruszeniem podstawy do ich podjęcia, a także przez wadliwą wykładnię i błędne zastosowanie skutkujące kolizją treści uchwały z obowiązującym porządkiem prawnym, a w tym z ustawą o systemie oświaty co może dopuszczać do podejmowania przez Gminę Piaseczno działań wykraczających poza delegację prawną, a także zmianę uchwały w przedmiocie stosowania przepisu § 2 ust. 4 regulaminu w zakresie sposobu wyliczenia stawki dotacji dla innych form wychowania przedszkolnego”.

Dnia 15 maja 2013 roku Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę nr 940/XXXIV/2013 w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Piaseczno przez inne niż Gmina Piaseczno osoby prawne lub fizyczne oraz dla innych niż Gmina Piaseczno, osób prawnych i osób fizycznych prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Uchwała została opublikowana w „Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego” pod pozycją 8825 i od dnia 16 sierpnia 2013 r. jest obowiązującym aktem prawa miejscowego.

Uchwała została podjęta w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), cyt:

„Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b, 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”.

Pani A. Z. zarzuciła, iż § 3 ust.3 uchwały nr 940/XXX/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15.05.2013 r. wykracza poza granice upoważnienia zamieszczonego w art. 90 ust. 4 u.s.o., gdyż uzależnia wypłatę dotacji od faktycznej obecności dziecka w pierwszym dniu miesiąca. W jej ocenie zapis uchwały stanowi dodatkowe kryterium przyznania dotacji. Zarzut powyższy nie jest zasadny. Ustawodawca w art. 90 ust. 4 u.s.o upoważnił organ stanowiący Gminy do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji z uwzględnieniem w szczególności m.in. zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji. Nie można przepisu tego interpretować w sposób wybiórczy, z pominięciem pozostałych postanowień zawartych w art. 90 ust. 1a i ust. 2a-3b. Kwestionowany zapis § 3 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej reguluje wyłącznie kwestię treści wniosku o udzielenie dotacji, która przysługuje nie na planowaną liczbę wychowanków, ale na faktyczną ich liczbę.

Ponadto unormowanie dotyczące obowiązku składania tej informacji nie jest nowym zapisem, został on wprowadzony już w tekście uchwały nr 1364/XLV/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 24.03.2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Piaseczno przez inne niż Gmina Piaseczno osoby prawne lub fizyczne oraz dla innych niż Gmina Piaseczno, osób prawnych i osób fizycznych prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2010 Nr 97 poz. 1740). Zapis ten do tej pory nie był kwestionowany przez skarżącą.

§ 4 ust.2 uchwały nr 940/XXX/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15.05.2013 r.

Kwestionowany przepis uchwały odnosi się do przyznania dotacji na dziecko uczęszczające do przedszkola od miesiąca następującego po miesiącu w którym dziecko kończy 2,5 roku życia. Zapis ten jest zgodny

z art. 14 ust. 1b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) cyt. „w szczególnie uzasadnionych przypadkach dyrektor przedszkola może przyjąć do przedszkola dziecko, które ukończyło 2,5 roku”. Natomiast nowe brzmienie zapisu art. 14 ust. 1b, które obowiązuje od 1 września 2013 r. cyt. „W szczególnie uzasadnionych przypadkach wychowaniem przedszkolnym może także zostać objęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku”. Zarówno zapis obowiązujący przed zmianą jak i obecny wskazują, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach do przedszkola może być przyjęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku życia co oznacza, że dziecko w chwili przyjęcia do przedszkola musi mieć ukończone 2,5 roku życia.

W związku z powyższym zapis § 4 ust. 2 uchwały jest zgodny z zapisami ustawy o systemie oświaty.

§ 5 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały nr 940/XXX/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15.05.2013r.

Kwestionowane przepisy odnoszą się do prowadzenia dokumentacji finansowej w sposób umożliwiający określenie sposobu wykorzystania dotacji przez przedszkole oraz zamieszczania na dowodzie księgowym adnotacji „wydatek sfinansowano...z dotacji...Gminy Piaseczno”

Skarżąca wskazała na sprzeczność z postanowieniami ustawy o rachunkowości § 5 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały ze względu na pozaustawowy obowiązek dokonywania adnotacji na dokumentach księgowych. Zdaniem skarżącej zapis uchwały wykracza poza delegację ustawową art. 90 ust. 4 u.s.o.

Podstawą prawną całej uchwały jak i zakwestionowanych zapisów stanowi art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty, który upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz szczegółowego określenia trybu i zakresu prawidłowości ich wykorzystania. Przepis ten nie może być pusty, a więc daje prawo Radzie Miejskiej w Piasecznie do wypełnienia go odpowiednią treścią mieszczącą się w zakresie dyspozycji ustawodawcy. Gdyby ustawodawca nie chciał, aby organ stanowiący we własnym zakresie i to odrębnie w każdej z jednostek samorządu regulował te sprawy precyzując na czym one mają polegać, sam dokonałby ustawowej regulacji tej materii, nie pozostawiając w tym zakresie swobody organom gmin i innych jednostek. Ustanowienie obowiązku opisywania dowodów ich poniesienia wpisuje się w uprawnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia elementów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykorzystania środków. Obowiązek ten daje bowiem możliwość porównania, czy poniesienie konkretnego wydatku pozostaje w zgodzie z realizacją celów, o jakich mowa w art. 90 ust. 3d ustawy i sprawdzenia czy udzielona dotacja jest wykorzystywana w sposób prawidłowy. Zobowiązanie beneficjenta udzielonej dotacji do opisywania dokumentów finansowych potwierdzających dokonane wydatki w żadnym razie nie narusza przepisów będących podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały.

Skarżąca wielokrotnie jako argument przeciwko kwestionowanym przepisom podnosi, że dotacja niniejsza jest dotacją podmiotową i w związku z tym jedynym kryterium rozliczenia dotacji może być tylko liczba uczniów. Jakkolwiek dotacja ma charakter podmiotowy, albowiem pozostaje w ścisłym związku z liczbą uczniów uczęszczających do placówki, to zgodnie z ustawą o finansach publicznych dotacje (w tym też dotacje podmiotowe) są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Przepis ten wskazuje zatem na obowiązek szczególnego rozliczenia dotacji podmiotowej.

Wydatkowanie udzielonej dotacji podmiotowej następuje poprzez wskazanie celów, którym ma ona służyć, co jednoznacznie wynika z art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, które wskazują te cele. Zatem organy jednostek samorządu terytorialnego są uprawnione do badania, czy beneficjenci dotacji wykorzystują otrzymane środki zgodnie z tymi celami.

Jednoznacznie brzmiący zapis ustawy, wskazujący na przeznaczenie i wykorzystanie dotacji, uzasadnia dopuszczalność wprowadzenia w ramach trybu i zakresu kontroli, obowiązków beneficjenta dotyczących potwierdzenia prawidłowości przeznaczenia i wykorzystania dotacji. Nie można zatem uznać, aby wprowadzenie powyższego obowiązku regulującego dokonanie odpowiedniej adnotacji na dokumentach finansowych na okoliczność sfinansowania określonych wydatków ze środków otrzymanej dotacji, stanowiło nadmierne obciążenie beneficjentów dotacji. Wprowadzenie takiego wymogu, umożliwia skuteczną kontrolę organu nad prawidłowością wydatkowanych kwot dotacji, a to jest wyraźnie wyartykułowanym celem i zakresem delegacji wynikających z art. 90 ust. 4 u.s.o. (wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1860/11, Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27.06.2013 r., sygn. akt I SA/Kr 620/13).

§ 7 ust. 4 uchwały nr 940/XXX/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15.05.2013r.

Kwestionowany zapis uchwały odnosi się do żądania od organu prowadzącego poświadczonych za zgodność kopii dokumentów związanych z wykorzystaniem dotacji. Zdaniem skarżącej delegacja ustawy o systemie

oświaty w art. 90 ust. 3f precyzuje możliwy zakres działań kontrolujących poprzez wejście na teren placówki i wgląd w dokumentację.

Zarzut skarżący jest bezzasadny. Zobowiązanie beneficjenta do dostarczenia informacji o sposobie wydatkowania przyznanych środków publicznych mieści się w granicach „zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji”, bowiem daje możliwość porównania, czy poniesienie konkretnego wydatku pozostaje w zgodzie z realizacją celów o jakich mowa w art. 90 ust. 3d u.s.o. Skoro bowiem celem dotacji jest pokrywanie wydatków bieżących, to organ powinien mieć mechanizm pozwalający na sprawdzenie, czy nie jest ona przeznaczona na uregulowanie zobowiązań zaległych. Ze środków pochodzących z dotacji można bowiem pokrywać wyłącznie te wydatki, które związane są z zaspokajaniem aktualnych potrzeb placówki. W delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o. wymieniono przykładowo a nie wyczerpująco, elementy składające się na „tryb udzielania i rozliczania dotacji” oraz „tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania”. Wskazuje na to użyte sformułowanie „w szczególności”. Dlatego wprowadzenie do obowiązku przedstawiania poświadczonych za zgodność kopii dokumentów mieści się w zakresie uprawnienia do określania trybu przeprowadzania kontroli, a więc wskazania procedury, sposobu postępowania, który służyć ma temu celowi. Zasady doświadczenia życiowego nakazują ocenić tę regulację jako formę dowodowego zabezpieczenia się przez organ, do której uprawnienia nie sposób mu odmówić. Stąd nie można uznać, że regulacja § 7 ust. 4 uchwały narusza art. 90 ust. 3f u.s.o. stanowiący, że osoby upoważnione do kontroli mają prawo wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. Ponadto nie przepis art. 90 ust. 3f, a art. 90 ust. 4 określa sposób przeprowadzenia kontroli. Stąd też zarzut sformułowany przez skarżącą nie mógł odnieść zamierzonego skutku (wyrok WSA w Białymstoku II/SA/BK 472/11).

Ponadto w piśmie skarżąca wniosowała także o zmianę uchwały w przedmiocie stosowania przepisu § 2 ust. 4 regulaminu w zakresie sposobu wyliczenia stawki dotacji dla innych form wychowania przedszkolnego. Skarżąca podniosła zarzut, iż § 2 ust. 4 jest niezgodny z treścią art. 90 ust. 2d u.s.o. Zdaniem skarżącej wysokość podstawy do wyliczenia stawki dotacji w innych formach wychowania przedszkolnego jest dokonywana poprzez wyodrębnienie wydatków bieżących ponoszonych w jednym wskazanym przedszkolu publicznym. Zgodnie z art. 90 ust. 2d u.s.o. cyt. „Osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 40% wydatków bieżących ponoszonych na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, z tym że na ucznia niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę – pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego podstawą do udzielenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego”.

Ustawa o systemie oświaty w swoich zapisach nie wskazuje obowiązku określenia którego przedszkola wydatki bieżące stanowią podstawę do obliczenia stawki dotacji. Przez analogię należy przyjąć, że ustawodawca mówiąc o przedszkolu niepublicznym miał na myśli wszystkie przedszkola publiczne, których organem prowadzącym jest Gmina.


Zauważyć w tym miejscu trzeba, iż zapisy uchwały nr 940/XXXIV/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 15 maja 2013 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Piaseczno przez inne niż Gmina Piaseczno osoby prawne lub fizyczne oraz dla innych niż Gmina Piaseczno, osób prawnych i osób fizycznych prowadzących inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust 7 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, **była przedmiotem kontroli organu nadzoru tj. Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie. Na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w dniu 18 czerwca 2013 r. organ nadzoru nie zakwestionował zgodności zapisów skarżonej uchwały z przepisami prawa.**

Z powyższych powodów Rada Miejska w Piasecznie, podejmując ww. uchwałę, nie przekroczyła zakresu upoważnienia przewidzianego w art. 90 ust. 4 u.s.o., a tym samym nie naruszyła art. 94 Konstytucji RP. Podkreślić też należy, że zarówno przepisy Konstytucji jak i ustaw samorządowych (np. usg) nie wymagają, aby w upoważnieniach takich, jak np. do wydawania aktów prawa miejscowego, zawarty był zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Takie rozwiązanie świadczy o woli ustawodawcy konstytucyjnego do zapewnienia organom władzy lokalnej szerokich uprawnień do kształtowania

za pomocą przepisów prawa miejscowego, stosunków społecznych w sposób adekwatny do warunków i specyfiki danego terenu.

Biorąc pod uwagę ustalony stan faktyczny i prawny należy uznać, iż wezwanie do usunięcia naruszenia prawa w uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie nr nr 940/XXXIV/2013 z dnia 15 maja 2013 r., złożone przez Panią Ar : Zc : 11/15, jest wezwaniem bezzasadnym.

Przewodniczący
Rady Miejskiej w Piasecznie


mgr inż. Piotr Obłoz