

Uzasadnienie
do uchwały Rady Miejskiej w Złotowie
w sprawie uznania skargi na Burmistrza Miasta Złotowa za bezzasadną

W dniu 08.10.2012 r. do Przewodniczącego Rady Miejskiej w Złotowie wpłynęła skarga Pana Marcina Kani na działanie Burmistrza Miasta Złotowa (datowana na dzień 18.09.2012 r.).

Komisja Rewizyjna, działając zgodnie z przepisami § 47 ust. 2 załącznika do uchwały nr VI/34/03 Rady Miejskiej w Złotowie z dnia 27 lutego 2003 roku w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Miasto Złotów (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2003 roku nr 50 poz. 961) i realizując dyspozycję Przewodniczącego Rady Miejskiej, rozpoznała sprawę skargi Pana Marcina Kani, na działanie Burmistrza Miasta Złotowa w zakresie braku przyznania dotacji na działanie placówki oraz braku zainteresowania losem dzieci niepełnosprawnych, uznając ją za bezzasadną.

Rozpatrując skargę Pana Marcina Kani na działanie Burmistrza Miasta Złotowa w zakresie jak wyżej Komisja Rewizyjna Rady Miejskiej dokonała pełnego przeglądu i przeanalizowała pod względem formalnym oraz chronologicznym dokumenty związane z rejestracją Niepublicznego Punktu Przedszkolnego Specjalnego „Marcinek” w Złotowie w ewidencji niepublicznych form wychowania przedszkolnego i dokumenty dotyczące kwestii jego dofinansowania, a także uzyskała wyjaśnienia w tym zakresie od inspektora ds. oświaty i kultury Pana Jana Kowalskiego.

Komisja Rewizyjna ustaliła w oparciu o powyższą dokumentację następujący stan faktyczny:

W ramach procedury wpisu Niepublicznego Punktu Przedszkolnego Specjalnego „Marcinek” w Złotowie Pani Aneta Kania i Pan Tadeusz Łukasik złożyli w dniu 24 sierpnia 2011 r. wniosek o dokonanie wpisu do ewidencji niepublicznej formy wychowania przedszkolnego – punktu przedszkolnego. Po odbytej rozmowie z inspektorem ds. oświaty w Urzędzie Miejskim w Złotowie, której tematem było ewidencjonowanie punktu przedszkolnego wnioski o zmodyfikowanej treści złożyła w dniu 29 sierpnia 2011 r. Pani Aneta Kania jako jedyna osoba prowadząca placówkę. Do wniosku Pani Aneta Kania dołączyła m. in. dokument pod nazwą „Projekt organizacji przedszkola”, w którym zawarto informację, iż „przedszkole wspomaga rozwój 24 dzieci z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym, znacznym lub głębokim, z niepełnosprawnością sprzężoną lub z autyzmem na podstawie orzeczeń...” Na podstawie zgromadzonych dokumentów w dniu 23 września 2011 r. Burmistrz Miasta Złotowa dokonał wpisu do ewidencji niepublicznych szkół i placówek, prowadzonej w Gminie Miasto Złotów, Niepublicznego Punktu Przedszkolnego Specjalnego „Marcinek” z siedzibą w Złotowie, ul. Domańskiego 54. W tym samym dniu zostało wydane zaświadczenie o wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych prowadzonej przez Burmistrza Miasta Złotowa pod numerem czwartym. Zaświadczenie o wpisie do ewidencji Pani Aneta Kania odebrała w dniu 28 września 2011 r. Zaświadczenie otrzymali również Kuratorium Oświaty w Poznaniu - Nadzór Pedagogiczny w Pile oraz Naczelnik Urzędu Skarbowego w Złotowie.

W dniu 6 grudnia 2011 r. Pani Aneta Kania wystosowała do Burmistrza Miasta Złotowa pismo, w którym zwróciła się z prośbą o dotację dla punktu przedszkolnego na rok 2012. W piśmie Pani Aneta Kania wskazała, że choć w projekcie organizacyjnym załączonym do wniosku planowano 24 wychowanków, to z dokumentów przedłożonych przez rodziców dzieci i informacji od nich wynika, iż w przedszkolu opieka organizowana będzie dla ośmiu podopiecznych.

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 grudnia 2011 r. Burmistrz Miasta Złotowa poinformował, że w związku z brakiem formalnego wniosku do budżetu, które należało przedłożyć w terminie do dnia 30 września 2011 r., w projekcie budżetu Gminy Miasto Złotów nie zaplanowano środków na dotację dla Niepublicznego Punktu Przedszkolnego Specjalnego „Marcinek” w 2012 r.

W dniu 20 grudnia 2011 r. Pani Aneta Kania ponownie wystąpiła z wnioskiem o udzielenie dotacji dla niepublicznego punktu wychowania przedszkolnego na rok 2012 wskazując, że rolę formalnego wniosku spełniło zawiadomienie zawierające dane określone ustawą o systemie oświaty.

Burmistrz Miasta Złotowa w piśmie z dnia 9 stycznia 2012 r. zawiadomił Panią Anetę Kania o podtrzymaniu dotychczasowego stanowiska w kwestii odmowy udzielenia dotacji na rok 2012 podnosząc jednocześnie, że rejestracja prowadzenia niepublicznego punktu wychowania

przedszkolnego nie jest równoznaczna ze zgłoszeniem zapotrzebowania na środki potrzebne do finansowania zadania.

Komisja Rewizyjna zważyła, co następuje.

Ustosunkowując się do zarzutu braku wypłaty dotacji w roku 2012 przez Burmistrza Miasta Złotowa w związku z brakiem złożenia stosownego wniosku w tym zakresie należy stwierdzić, co następuje.

Na wstępie wskazać należy, że szkołą lub placówką niepubliczną jest każda szkoła lub placówka, która nie jest „publiczna” w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Wskazuje się, że istota placówki niepublicznej sprowadza się do braku wymagania zapewnienia jej powszechnej dostępności dla obywateli oraz braku ustawowej gwarancji bezpłatności kształcenia, wychowania lub opieki. Szkoła lub placówka niepubliczna jest bowiem tworzona i istnieje w interesie osób prywatnych, nie zaś ogółu. Do założenia niepublicznej szkoły (w tym przedszkola i innej formy wychowania przedszkolnego) wymagane jest uzyskanie wpisu do ewidencji niepublicznych szkół i placówek. Wedle art. 5c pkt 3 ustawy o systemie oświaty prowadzenie ewidencji należy do zadań przypisanych przez ustawę wójtowi, burmistrzowi (prezydentowi miasta), staroście bądź marszałkowi województwa.

W myśl przepisu art. 82 ust. 1 ustawy o systemie oświaty osoby prawne i fizyczne mogą zakładać szkoły i placówki niepubliczne po uzyskaniu wpisu do ewidencji prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego obowiązana do prowadzenia odpowiedniego typu publicznych szkół i placówek. Art. 82 ust. 2 ustawy o systemie oświaty określa co winno zawierać zgłoszenie do ewidencji.

Wedle art. 82 ust. 3 ustawy o systemie oświaty organ, o którym mowa w ust. 1, dokonuje wpisu do ewidencji w ciągu 30 dni od daty zgłoszenia oraz z urzędu doręcza zgłaszającemu zaświadczenie o wpisie do ewidencji, a kopię zaświadczenia przekazuje właściwemu kuratorowi oświaty oraz organowi podatkowemu. Jeżeli zgłoszenie nie zawiera danych wymienionych w ust. 2 i mimo wezwania nie zostało uzupełnione w wyznaczonym terminie, a także gdy statut szkoły lub placówki jest sprzeczny z obowiązującym prawem i mimo wezwania nie został zmieniony, organ, o którym mowa w ust. 1, wydaje decyzję o odmowie wpisu do ewidencji (art. 82 ust. 4 ustawy o systemie oświaty).

Przepisy art. 84 ust. 1 i 2 ustawy o systemie oświaty stanowi, iż szkoła lub placówka działa na podstawie statutu nadanego przez osobę prowadzącą.

Zgodnie zaś z przepisem art. 89a ust. 1 ustawy o systemie oświaty podjęcie przez osobę prawną lub fizyczną prowadzenia wychowania przedszkolnego w niepublicznych formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, wymaga uzyskania wpisu do ewidencji prowadzonej przez gminę właściwą ze względu na miejsce prowadzenia tych form. Przepisy art. 82-84 i 89 stosuje się odpowiednio, z tym że zgłoszenie do ewidencji zamiast statutu powinno zawierać projekt organizacji wychowania przedszkolnego, które ma być realizowane w danej formie.

Zgodnie z § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia, organ prowadzący punkt lub zespół ustala jego organizację, określając w odpowiednim dokumencie m.in. nazwę formy i miejsce jej prowadzenia, jej cele i zadania, a także dzienny wymiar godzin zajęć w zespole lub punkcie, a w odniesieniu do zespołu również dni tygodnia, w których są prowadzone zajęcia. Wskazuje się, że organizacja formy wychowania przedszkolnego ma stanowić swego rodzaju uproszczony statut. Zarówno w zespołach, jak i w punktach zajęcia prowadzi się w grupach od 3 do 25 dzieci (§ 6 rozporządzenia). W literaturze uznaje się, iż w zakresie odrębnie nieuregulowanym w ustawie i w rozporządzeniu w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania do innych form wychowania przedszkolnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące przedszkoli.

Odnosząc przedstawioną powyżej regulację prawną w zakresie tworzenia i rejestrowania niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego podkreślić należy, że złożony przez Panią Anetę Kania wniosek o wpis Niepublicznego Punktu Przedszkolnego Specjalnego „Marcinek” w Złotowie do prowadzonej przez Gminę Miasto Złotów ewidencji niepublicznych szkół i placówek zawierał, po jego uzupełnieniu pismem z dnia 29 sierpnia 2011 r., wszystkie wymagane przepisami prawa elementy, a wobec braku zaistnienia przesłanek negatywnych wyrażonych w przepisie art. 82 ust. 4 ustawy o systemie oświaty Burmistrz Miasta Złotowa dokonał wpisu do ewidencji zgodnie z żądaniem wniosku.

Zakładanie i prowadzenie przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego zgodnie z treścią art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty należy do zadań własnych gmin. Zadanie to gminy realizują bądź przez prowadzenia przedszkoli publicznych oraz innych form

wychowania przedszkolnego, których działalność jest finansowana z budżetu gminy, bądź też przez partycypację w formie dotacji w kosztach prowadzenia przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego niepublicznych. Zasady przyznawania dotacji dla jednostek oświatowych, w tym innych form wychowania przedszkolnego, regulują przepisy zawarte w art. 90 ustawy o systemie oświaty.

Dotacja, jaką otrzymuje przedszkole niepubliczne ma charakter dotacji podmiotowej. Otrzymywana przez jednostkę dotacja ma na celu przede wszystkim finansowanie wydatków bieżących, a więc wydatków bezpośrednio związanych z funkcjonowaniem szkoły lub placówki (tj. wydatków związanych z wynagrodzeniami pracowników i składkami od nich naliczanymi, a także wydatków związanych z realizacją statutowych zadań jednostki). Świadczy o tym zapis art. 80 ust. 3d oraz art. 90 ust. 3d ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym dotacje są przeznaczane na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Przepisy te stanowią wprost, iż dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki.

Zgodnie z przepisem art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty 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 w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na 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 udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że w ramach postępowania prowadzonego przez organ ewidencyjny, uregulowanego w art. 82 ustawy o systemie oświaty, przepisy nie przewidują po stronie osoby ubiegającej się o uzyskanie wpisu do ewidencji obowiązku w postaci podania planowanej liczby wychowanków w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji jako warunku wpisu niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego do właściwej ewidencji. Nie ustanawiają takiego warunku w szczególności przepisy art. 82 ust. 2 w związku z art. 89a ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Nie zachodziła zatem ani konieczność, ani nawet uprawnienie organu ewidencyjnego, do wzywania wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku o wpis do ewidencji poprzez dołączenie doń informacji o planowanej liczbie wychowanków w roku 2012.

Jak wskazano wyżej w art. 90 ust. 2d ustawodawca zastrzegł wymaganie, aby osoba prowadząca złożyła organowi właściwemu do udzielania dotacji, w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, informację o planowanej liczbie wychowanków. Dotacja, o której mowa wyżej jest zatem obligatoryjna, a jedynym warunkiem jej przyznania jest wniosek osoby prowadzącej taką szkołę, złożony nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. We wniosku należy podać planowaną liczbę wychowanków. Informację o liczbie wychowanków do właściwego organu gminy powinien złożyć organ prowadzący. Zasadne jest przyjęcie tezy, że ze względów technicznych może to uczynić również dyrektor szkoły lub placówki na podstawie pisemnego upoważnienia organu prowadzącego. Planowana liczba wychowanków powinna być obliczona jako wielkość średnioroczna.

W literaturze jak i w wyjaśnieniach Ministerstwa Edukacji Narodowej wskazuje się, że przepis nakładający na osoby prowadzące niepubliczne przedszkole obowiązek złożenia wniosku o udzielenie dotacji do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, jako warunek jej otrzymania, został wprowadzony przede wszystkim w celu zabezpieczenia interesów jednostek samorządu terytorialnego i umożliwienia im właściwego zaplanowania budżetu na kolejny rok.

W aktualnym stanie prawnym nie jest zatem możliwe przyznanie dotacji z budżetu gminy na prowadzenie przedszkola niepublicznego w danym roku kalendarzowym, jeśli wcześniej, w roku poprzedzającym ten rok – do dnia 30 września – nie został złożony odpowiedni wniosek przez osobę prowadzącą niepubliczne przedszkole wraz z określeniem planowanej liczby wychowanków (uczniów). Jak to wynika bowiem z literalnej wykładni tego przepisu wniosek jest składany do 30 września roku poprzedzającego udzielenie dotacji. Skoro zaś rok ten poprzedza udzielenie dotacji, to logiczne jest, że tym roku – w okresie od października do grudnia, pomimo złożenia wniosku, dotacja nie jest udzielana.

W tym stanie rzeczy nie jest możliwe określenie przez Burmistrza odmiennych zasad przyznawania dotacji. Pogląd taki wyrażony został w orzecznictwie Regionalnych Izb

Obrachunkowych (w uchwale nr 3/87/2006 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z 1 lutego 2006 r.).

Prawo formułuje pogląd, iż niedopuszczalne jest przyznanie dotacji bez złożenia wniosku we właściwym terminie. Przyznanie dotacji jednostkom niepublicznym oświaty, które nie złożyły informacji w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego nie jest możliwe nawet wtedy, gdy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wyraziłby wolę udzielenia dotacji mimo uchybienia terminowi oraz jednostka ta posiadałaby odpowiednie środki.

Odnosząc się do stanu faktycznego w niniejszej sprawie stwierdzić należy, że nie spełnia określonego w przepisie art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty warunku podania informacji o planowanej liczbie uczniów wskazanie w załączonym do wniosku o wpis niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego projektu organizacji wychowania przedszkolnego.

W pierwszej kolejności zaznaczyć należy, że dopiero po dokonaniu wpisu do ewidencji niepublicznych szkół i placówek wnioskodawca uzyskał status osoby prowadzącej niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego i dopiero wówczas mógł skutecznie złożyć informację o planowanej liczbie uczniów w przyszłym roku kalendarzowym, co aktualizowałoby obowiązek udzielenia dotacji w tym roku. Jak wykazano wpis do ewidencji szkół i placówek niepublicznych jest koniecznym warunkiem uzyskania dotacji, o której mowa w art. 90 ustawy o systemie oświaty. Ponadto w razie przyjęcia poglądu odmiennego należałoby stwierdzić, że osoba prowadząca niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego (a także, z uwagi na brzmienie poszczególnych przepisów zawartych w art. 90 ustawy o systemie oświaty – również niepubliczne przedszkole lub szkołę) mogłaby, uzyskując corocznie prawo do wypłaty dotacji, w ogóle nie składać organowi udzielającemu dotacji informacji o planowanej liczbie uczniów powołując się na zapis widniejący w organizacji wychowania przedszkolnego. Nie wydaje się jednak, aby taka interpretacja przepisu, wykluczająca właściwie jego zastosowanie w praktyce, była prawidłowa i zgodna z zamierzeniami ustawodawcy. Inny jest też cel zapisu o liczbie wychowanków w jednostce zamieszczonego w dokumencie organizacji wychowania przedszkolnego od celu informowania gminy przez osobę prowadzącą inną formę wychowania przedszkolnego o planowanej liczbie wychowanków w następnym roku kalendarzowym. W pierwszym przypadku jest to podyktowane względami organizacyjnymi, a podana liczba uczniów nie tyle odpowiada planowanej ich liczbie w kolejnym roku kalendarzowym, co stanowi ujawnienie zamierzeń osoby prowadzącej niepubliczną inną formę wychowania przedszkolnego odnośnie rozmiaru prowadzonej działalności w ogóle. Natomiast, jak wskazano wyżej, informacja o planowanej liczbie uczniów, o której mowa w art. 90 ustawy o systemie oświaty, powinna być obliczona jako wielkość średnioroczna, z uwzględnieniem przewidywanej, z należytą starannością, liczby osób, które zostaną przyjęte i będą wychowankami jednostki do końca kolejnego roku kalendarzowego.

Pani Aneta Kania odebrała zaświadczenie o wpisie Niepublicznego Punktu Przedszkolnego Specjalnego „Marcinek” w Złotowie do ewidencji niepublicznych szkół i placówek w Gminie Miasto Złotów w dniu 28 września 2011 r. Wynika z tego, iż przez okres jeszcze dwóch dni otwarty był dla niej termin do poinformowania Burmistrza Miasta Złotowa o planowanej liczbie uczniów w nowo ujawnionej w ewidencji jednostce w roku 2012, co umożliwiłoby uzyskanie dotacji. Mimo udzielanych Pani Anecie Kania pouczeń w tym zakresie przez inspektora ds. oświaty w Urzędzie Miejskim w Złotowie Pana Jana Kowalskiego przedmiotowa informacja nie została złożona w terminie do dnia 30 września 2011 r.

W świetle tak ustalonego stanu faktycznego i prawnego brak było podstawy do udzielenia w roku 2012 Pani Anecie Kania dotacji z budżetu Gminy Miasto Złotów na prowadzenie niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego pod nazwą Niepubliczny Punkt Przedszkolny Specjalny „Marcinek” w Złotowie.

Odnosząc się do zarzutu w zakresie niewłaściwego traktowania przez Burmistrza Miasta Złotowa dzieci niepełnosprawnych Komisja Rewizyjna nie podziela stanowiska skarżącego.

Dzieci niepełnosprawne z naszego miasta, wymagające specjalnej troski, mają zapewnioną opiekę w grupach integracyjnych przedszkoli publicznych.

Mając powyższe na uwadze Komisja Rewizyjna uznała skargę za bezzasadną.

Po rozpatrzeniu całości sprawy w przedmiocie skargi i analizie stanowiska przedstawionego przez Komisję Rewizyjną, Rada Miejska w Złotowie postanowiła podjąć uchwałę o uznaniu skargi na Burmistrza Miasta Złotowa za bezzasadną.