

**UCHWAŁA NR XXX.51.2013
RADY GMINY W OTYNIU**

z dnia 27 czerwca 2013 r.

w sprawie: rozpatrzenia skargi na działanie Wójta Gminy Otyń

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013r. poz. 594) oraz art. 229 pkt 3 oraz 239 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013r., poz.267) po rozpatrzeniu skargi Pani Anny Mniszewskiej prowadzącej Prywatny Punkt Przedszkolny "SMYKI" w Ługach uchwała się, co następuje:

§ 1. Uznaje się za bezzasadną skargę z dnia 23 maja 2013 roku Pani Anny Mniszewskiej prowadzącej Prywatny Punkt Przedszkolny „SMYKI” w Ługach na działanie Wójta Gminy Otyń, z przyczyn określonych w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.

§ 2. O sposobie załatwienia skargi należy poinformować składających skargę Panią Annę Mniszewską prowadzącą Prywatny Punkt Przedszkolny „SMYKI” w Ługach z pouczeniem o treści art. 239 Kpa.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady Gminy w Otyniu.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr XXX.51.2013

Rady Gminy w Otyniu

z dnia 27 czerwca 2013 r.

W dniu 23 maja 2013r. wpłynęła skarga Pani Anny Mniszewskiej prowadzącej Prywatny Punkt Przedszkolny „SMYKI” w Ługach na działanie Wójta Gminy Otyń w przedmiocie ustalenia wysokości dotacji dla prowadzonego przez Skarżącą Punktu Przedszkolnego.

Skarżąca zarzuciła naruszenie przez Wójta Gminy Otyń przepisu art. 90 ust. 2d ustawy z dnia 7 września 2004 roku o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) oraz §3 ust. 1 Uchwały Nr IV/20/11 Rady Gminy w Otyniu z dnia 31 stycznia 2011 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielanych dla publicznych i niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Otyń przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Woj. Lub. z dnia 31 marca 2011 roku Nr 39, poz. 767), polegające na przyjęciu jako podstawy ustalenia dotacji wydatków bieżących ponoszonych na prowadzenie Przedszkola Publicznego przez Gminę Kolsko, zamiast przyjęcia jako podstawy ustalenia dotacji wydatków bieżących ponoszonych na prowadzenie Przedszkoli Publicznych przez Gminę Nowa Sól.

Uzasadniając swój zarzut Skarżąca powołała się na ustalenia poczynione przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Zielonej Górze, zawarte w Wystąpieniu Pokontrolnym z dnia 28 września 2010 roku, znak RIO.I.092/126/10 (s. 17 – 19), w którym Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze zarzuciła naruszenie art. 90 ust. 2d w zw. z art. 80 ustawy z dnia 7 września 2004 roku o systemie oświaty (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), wskazując, iż za „gminę najbliższą” zgodnie z art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty uznać należy Gminę Nowa Sól.

W uzasadnieniu skargi obszernie przytoczono fragmenty orzeczeń Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczące wykładni pojęcia „najbliższa gmina”, wskazując jednocześnie, iż stanowisko dotyczące wykładni tegoż pojęcia jest stanowiskiem jednoznacznym i utrwalonym w orzecznictwie.

Komisja Rewizyjna na posiedzeniu w dniu 25 czerwca 2013r. rozpatrywała skargę, przekazaną przez Przewodniczącego Rady Gminy w dniu 10 czerwca 2013r.

Ponadto pismem z dnia 20 czerwca 2013 r. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej poprosił Panią Wójt o zajęcie stanowiska i szczegółowe wyjaśnienie sprawy.

Komisja Rewizyjna po wysłuchaniu i zapoznaniu się z wyjaśnieniami Pani Wójt uznała skargę za bezzasadną i wniosła o jej oddalenie.

Rada Gminy po rozpatrzeniu skargi Pani Anny Mniszewskiej prowadzącej Prywatny Punkt Przedszkolny „SMYKI” w Ługach przyjęła wyjaśnienia Pani Wójt, że:

"w świetle art. 90 ust. 2b i ust. 3 zdanie drugie w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, jeżeli na terenie gminy nie ma danego typu lub rodzaju przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie takiego przedszkola. powtórzenie tego zapisu zawiera przepis art. 90 ust. 2d w odniesieniu do punktów przedszkolnych.

Pomimo użycia w ustawie pojęcia „najbliższa gmina” ustawodawca nie zdefiniował i nie sprecyzował tego pojęcia. zatem jest ono pojęciem niedookreślonym, które na potrzeby każdej sprawy indywidualnej wymaga konkretyzacji. w świetle tego możliwe do zastosowania przez jednostki samorządu terytorialnego są cztery warianty, na podstawie których za „najbliższą gminę” uznać można:

- przylegającą do takiej jednostki podziału administracyjnego gminę najdłuższej z nią granicy,
- gminę z najbliższej położoną siedzibą jej organów,
- gminę o podobnej charakterystyce demograficznej, czy gospodarczej, albo
- gminę najbliższej położoną w granicach powiatu jako struktury samorządowej.

Naczelny sąd administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2005 roku, sygn. akt II gsk 283/05, odnosząc się do wyżej przedstawionego zagadnienia, wobec braku definicji ustawowej szeroko zdefiniował pojęcie „najbliższej gminy” wskazując, iż: „za „najbliższą gminę”, o jakiej mowa w ustawie o systemie oświaty, można uznać sąsiadującą z nią gminę położoną na terenie tego samego, a nie innego powiatu”.

Stanowisko w przedmiocie interpretacji pojęcia „najbliższa gmina” zajęło także ministerstwo Edukacji Narodowej. W piśmie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 5 września 2009 roku, znak DE-3-AR/JD-339-10/2006, zamieszczonym na oficjalnej stronie BIP, adresowanym do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie czytamy:

„Odnosnie wątpliwości jakie mogły pojawiać się przy interpretowaniu określenia "najbliższa gmina", które to określenie miało być pomocne w toku kalkulowania wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli zlokalizowanych na terenie gmin nieprowadzących przedszkoli publicznych, warto odnotować wykładnię Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w 2004 r. wypowiedział się w podobnej sprawie (sygn. akt I GKS 1187/04 w wyroku z dnia 21 grudnia 2004 r. opub. ONSAiWSA2005/5/105). Wprawdzie orzeczenie sądu dotyczyło pojęcia "najbliższej gminy" użytego w art. 90 ust. 3, należałoby jednak uznać jego aktualność także w odniesieniu do art. 90 ust. 2b (oraz ust. 2d – uwaga autora odpowiedzi na skargę). W wyroku tym NSA wyraził pogląd, że gramatyczna wykładnia art. 90 ust. 3, a w szczególności użyte w nim określenie "przez najbliższą gminę lub powiat" w liczbie pojedynczej wskazuje, że podstawę do ustalenia dotacji stanowią wydatki bieżące ponoszone tylko w jednym, a nie w kilku najbliższych powiatach na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju.

Przepis ten, stanowiąco posiłkowaniu się danymi z najbliższego powiatu, nie wskazuje, że za miarodajną podstawę do ustalenia wysokości dotacji należy przyjąć średnią wydatków ze wszystkich najbliższych powiatów lub wydatków w tym powiecie, który ma największą liczbę liceów ogólnokształcących dla pracujących. Ponadto NSA stwierdził, że ustawodawca respektując wyrażoną w art. 165 ust. 2 Konstytucji RP zasadę samodzielności powiatu, pozostawił organom samorządu powiatowego swobodę w ustalaniu wysokości dotacji dla szkół, z uwzględnieniem sytuacji ekonomicznej powiatu i z zastrzeżeniem, że dotacje te przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju. Za koniecznością uwzględnienia przy wykładni analizowanego przepisu kryterium możliwości finansowych powiatu, zdaniem Sądu, przemawia także treść art. 2 ust. 3 i art. 51 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, a także treść art. 119 i art. 123 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Przepisy te zapewniają powiatom samodzielne prowadzenie gospodarki finansowej na podstawie budżetu powiatu, a więc ustalanie wysokości wydatków, w tym także dotacji dla szkół, na poziomie mającym pokrycie w planowanych dochodach budżetu powiatu.

MEN podziela pogląd wyrażony w tym orzeczeniu, a zatem w przypadku, gdy gmina nie prowadziła przedszkoli, podstawą ustalenia wysokości dotacji dla niepublicznego przedszkola powinny być wydatki bieżące na prowadzenie przedszkoli przewidziane w budżecie najbliższej gminy - jednej, wybranej przez gminę udzielającą dotacji, przy czym wydaje się, że przy dokonywaniu wyboru, w przypadku gdy w sąsiadujących gminach istnieje bardzo duże zróżnicowanie w przewidzianych wydatkach na prowadzenie przedszkoli, gmina powinna kierować się porównaniem możliwości finansowych swoich i sąsiednich gmin .”.

W ocenie Rady Gminy w Otyniu powyższe stanowisko nosi cechy wykładni autentycznej, którą słusznie kierowała się Gmina Otyń ustalając wysokości dotacji dla Punktu Przedszkolnego.

Uchwała Nr IV/20/11 Rady Gminy w Otyniu z dnia 31 stycznia 2011 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz zakresu i trybu kontroli wykorzystania dotacji udzielanych dla publicznych i niepublicznych przedszkoli prowadzonych na terenie Gminy Otyń przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Woj. Lub. z dnia 31 marca 2011 roku Nr 39, poz. 767), w §3 ust. 1 nie zawiera kryteriów dokonywania wyboru „najbliższej gminy” celem ustalenia wysokości dotacji dla Punktu Przedszkolnego lub Przedszkola Niepublicznego. Jest to konsekwencją zakresu wyżej przedstawionej regulacji ustawowej.

Gmina Otyń sąsiaduje od północy z Gminą Bojadła i Gminą Zabór, od wschodu z Gminą Nowa Sól i Gminą Nowa Sól o statusie miejskim, od południa z Gminą Koźuchów, a od zachodu z Gminą Zielona Góra. Wprawdzie Gmina Otyń nie sąsiaduje bezpośrednio z Gminą Kolsko, jednakże zauważyć należy, iż obie Gminy leżą w granicach Powiatu Nowosolskiego. Wszystkie wyżej wymienione Gminy położone

w obrębie Powiatu Nowosolskiego są bardzo zróżnicowane pod względem odległości, charakteru, warunków demograficznych, zamożności oraz warunków finansowych. Gmina Kolsko posiada zaś najbardziej zbliżone do Gminy Otyń warunki demograficzne i ekonomiczne, spośród Gmin wyżej wymienionych.

Z uwagi na to oraz mając na względzie treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2005 roku, sygn. akt II GSK 283/05 i oficjalne stanowiskiem MEN, prawidłowo ustalono wysokość dotacji z uwzględnieniem wydatków bieżących ponoszonych na prowadzenie Przedszkola Publicznego przez Gminę Kolsko.

W nawiązaniu do zarzutu Skarżącej dotyczącego wyboru „gminy najbliższej” stwierdzić należy, iż przyjęcie proponowanej w skardze wykładni geograficznej, wskazującej na odległość między siedzibami Organów doprowadziłoby do przyjęcia za podstawę ustalenia dotacji wydatków ponoszonych przez Gminę Nową Sól tytułem dotacji do tamtejszych Przedszkoli Publicznych i zmusiłoby Gminę Otyń do przeznaczenia niemal całego budżetu na dotacje do niepublicznych placówek oświatowych.

Przeczy to zasadzie samodzielności Gminy Otyń w konstruowaniu własnej gospodarki budżetowej i wykonywaniu własnych zadań. Nakazuje bowiem przyjęcie obciążeń budżetu ponad realne możliwości ich sfinansowania."

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, Rada Gminy w Otyniu stwierdza, że zarzuty dotyczące działalności Wójta Gminy są bezpodstawne i skargę należy uznać za bezzasadną.

Rada Gminy w Otyniu informuje, że niniejsza uchwała stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 Kpa.

Rada Gminy w Otyniu poucza o treści art. 239 Kpa, który stanowi, iż " w przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego."

Uzasadnienie

do uchwały w sprawie: rozpatrzenia skargi na działanie Wójta Gminy Otyń

Rada Gminy w Otyniu po rozpatrzeniu skargi Pani Anny Mniszewskiej prowadzącej Prywatny Punkt Przedszkolny „SMYKI” w Ługach na działanie Wójta Gminy Otyń w przedmiocie ustalenia wysokości dotacji dla prowadzonego przez Skarżącą Punktu Przedszkolnego, biorąc pod uwagę wyjaśnienia złożone przez Panią Wójt i stanowisko Komisji Rewizyjnej stwierdza, że zarzuty są bezzasadne. Ustalene stanu faktycznego, przez Radę Gminy w Otyniu wskazuje, że Gmina Otyń sąsiaduje od północy z Gminą Bojadła i Gminą Zabór, od wschodu z Gminą Nowa Sól i Gminą Nowa Sól o statusie miejskim, od południa z Gminą Kożuchów, a od zachodu z Gminą Zielona Góra. Wprawdzie Gmina Otyń nie sąsiaduje bezpośrednio z Gminą Kolsko, jednakże zauważyć należy, iż obie Gminy leżą w granicach Powiatu Nowosolskiego. Wszystkie wyżej wymienione Gminy położone w obrębie Powiatu Nowosolskiego są bardzo zróżnicowane pod względem odległości, charakteru, warunków demograficznych, zamożności oraz warunków finansowych. Gmina Kolsko posiada zaś najbardziej zbliżone do Gminy Otyń warunki demograficzne i ekonomiczne, spośród Gmin wyżej wymienionych.

Z uwagi na to oraz mając na względzie treść wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2005 roku, sygn. akt II GSK 283/05 i oficjalne stanowiskiem MEN, prawidłowo ustalono wysokość dotacji z uwzględnieniem wydatków bieżących ponoszonych na prowadzenie Przedszkola Publicznego przez Gminę Kolsko.

W nawiązaniu do zarzutu Skarżącej dotyczącego wyboru „gminy najbliższej” stwierdzić należy, iż przyjęcie proponowanej w skardze wykładni geograficznej, wskazującej na odległość między siedzibami Organów doprowadziłoby do przyjęcia za podstawę ustalenia dotacji wydatków ponoszonych przez Gminę Nową Sól tytułem dotacji do tamtejszych Przedszkoli Publicznych i zmusiłoby Gminę Otyń do przeznaczenia niemal całego budżetu na dotacje do niepublicznych placówek oświatowych.

Przeczy to zasadzie samodzielności Gminy Otyń w konstruowaniu własnej gospodarki budżetowej i wykonywaniu własnych zadań. Nakazuje bowiem przyjęcie obciążeń budżetu ponad realne możliwości ich sfinansowania.

Biorąc po uwagę zaistniałe okoliczności, Rada Gminy w Otyniu stwierdza, że zarzuty dotyczące działalności Wójta Gminy Otyń są bezpodstawne i skargę należy uznać za bezzasadną.