

Uchwała nr XXX/230/2020
Rady Gminy Grunwald
z dnia 25 listopada 2020 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi Stowarzyszenia „Pomoc Dzieciom Potrzebującym”

im. Janiny Pelczarskiej w Ostródzie na działania Wójta Gminy Grunwald.

Na podstawie art. 18 ust 2 pkt. 15. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) oraz art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 256) Rada Gminy uchwala, co następuje:

§ 1. Po rozpatrzeniu skargi Stowarzyszenia „Pomoc Dzieciom Potrzebującym” im. Janiny Pelczarskiej w Ostródzie na działania Wójta Gminy Grunwald Rada Gminy Grunwald uznaje skargę w punkcie:

1. za zasadną,
2. za zasadną,
3. za zasadną,
4. za zasadną.

z przyczyn określonych w uzasadnieniu, stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Rady Gminy Grunwald, zobowiązując ją do przygotowania odpowiedzi i przesłania skarżącemu odpisu niniejszej uchwały wraz z załącznikiem.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia

Przewodnicząca Rady Gminy Grunwald

Ewa Bawolska

Załącznik do uchwały Nr XXX /230/2020

Rady Gminy Grunwald
z dnia 25 listopada 2020 roku

UZASADNIENIE

W dniu 8 października do Rady Gminy Grunwald wpłynęła skarga na działania wójta Gminy Grunwald Pana Adama Szczepkowskiego. Skarżący zarzucił w niej bezprawne zaniżenie należnej dotacji oświatowej na dzieci uczęszczające w 2019 i 2020 roku do punktu przedszkolnego w Stębarku, prowadzonego przez Stowarzyszenie „Pomoc Dzieciom Potrzebującym” im. Janiny Pelczarskiej w Ostródzie.

W skardze zarzucono wójtowi:

- 1) zaniżenie wysokości podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli na terenie Gmin niezgodne z prawem dokonanie podziału kosztów wspólnych nieprawidłowe wyliczenie metrażu zajmowanego przez Przedszkole Samorządowe w Mielnie w stosunku do Szkoły Podstawowej im. Jana Pawła II w Mielnie.
- 2) niezgodne z prawem ustalenie średniej liczby dzieci uczęszczających do Przedszkola Samorządowego w Mielnie na potrzeby aktualizacji wysokości dotacji w październiku 2019 roku oraz niezgodne z prawem ustalenia wysokości dotacji na 2020 rok i jej aktualizacji w czerwcu 2020 roku,
- 3) zaniżenie wysokości podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli w 2019 roku i 2020 roku wynikające z błędnego sposobu wyliczenia proporcji wydatków zaplanowanych na prowadzenie stołówki w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Mielnie przypadającej na Przedszkole Samorządowe w Mielnie.
- 4) prowadzenie sprawy w sposób nakazujący brak dobrej woli zmierzającej do załatwienia sprawy zgodnie z obowiązującym prawem. Brak reakcji na sygnały o nieprawidłowościach. Dążenie wszelkimi sposobami do odrzucenia skarg z przyczyn formalnych i nieefektywne wydatkowanie na ten cel pieniędzy publicznych, tj. postępowanie wbrew zasadom określonym w art. 7, art. 8 i art. 9 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Przewodnicząca Rady Gminy Grunwald skierowała skargę do rozpatrzenia i zaopiniowania przez Komisję Skarg Wniosków i Petycji.

Komisja SWiP na posiedzeniu w dniu 20 października 2020 roku zapoznała się ze skargą oraz jej uzasadnieniem. W wyniku analizy przedstawionych dokumentów oraz wypowiedzi obecnych na posiedzeniu:

- o przedstawiciela skarżącego Piotra Kołodziejskiego,
- o sekretarza gminy Jana Sokołowskiego,
- o dyrektora ZSP w Mielnie Zbigniewa Boreckiego,
- o pracownika Urzędu Gminy Kamili Szewczak komisja

stwierdziła:

- o w zakresie zarzutu 1 :

W związku z tym, iż w Mielnie w jednym budynku funkcjonuje Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II oraz Przedszkole Samorządowe przy ustalaniu wysokości podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli zachodziła konieczność rozdzielenia tzw. kosztów wspólnych,

dla których nie było bezspornych sposobów pomiaru, np. w oparciu o odrębne liczniki. Dotyczyło to między innymi kosztów energii elektrycznej, opału, wody, ścieków. W takiej sytuacji to wójt Gminy Grunwald był odpowiedzialny za ustalenie obiektywnej metodologii podziału. Dotację oświatową ustala się na początku każdego roku kalendarzowego, a następnie w trakcie roku minimum dwa razy aktualizuje jej wysokość. Wójt Gminy Grunwald rozdzielał koszty wspólne w oparciu o proporcję metrażu zajmowanego przez Przedszkole w stosunku do powierzchni całego budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w skład którego wchodzi szkoła i przedszkole. Dokonując ustalenia proporcji w styczniu 2019 roku i w kwietniu 2019 roku posłużył się danymi, które ustalił na podstawie rozmowy telefonicznej pracownika Urzędu z dyrektorem Zespołu, bez jakichkolwiek dokumentów. W związku z powzięciem wątpliwości co do prawidłowości zastosowanych danych w czerwcu 2019 roku dokonał weryfikacji w oparciu o zapisy pochodzące z Księgi Obiektu Budowlanego SP w Mielnie. W związku z rozbieżnościami zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych dokonał w czerwcu 2019 roku kolejnej, nadzwyczajnej aktualizacji wysokości podstawowej kwoty dotacji. Jednak - jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 25.06.2020 roku (sygn. akt I SA/OI 536/19) - Księga Obiektu Budowlanego nie spełniała wymogów formalnych przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2003 roku, W związku z tym nie mogła być uznana jako dowód w oparciu o który organ ustalił powierzchnię budynku szkoły.

Komisja ustaliła, że przyjęte dane na potrzeby aktualizacji dotacji - czerwcowej, a następnie październikowej w 2019 roku oraz na potrzeby ustalenia wysokości dotacji na 2020 rok przyjęta proporcja powierzchni zajmowanej przez szkołę (977,20 m²) i przedszkole (135,45 m²) nie uwzględniała stosownego udziału pomieszczeń użytkowanych zarówno przez szkołę jak i przedszkole, takich jak gabinet dyrektora, pielęgniarki, sala gimnastyczna, kuchnia z pomieszczeniami kuchennymi i stołówką, pomieszczenia personelu i pokój nauczycielski. Taki sposób rozdziału powierzchni wpłynął na zaniżenie wysokości dotacji należnej skarżącemu. W dniu 1.07.2020 roku wójt dokonał pomiaru weryfikującego wielkość powierzchni ZSP w Mielnie. W wyniku pomiarów ustalono, że powierzchnia użytkowa budynku ZSP w Mielnie wynosi 977,20 m² natomiast wielkość pomieszczeń zajmowanych przez przedszkole 141,06 m². Pomiary potwierdziły zaniżenie proporcji pomieszczeń zajmowanych przez przedszkole w stosunku do całości budynku. Ponadto przy naliczaniu powierzchni Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w nieuprawniony sposób uwzględniono pomieszczenia piwnicy. Co więcej, w całości metraż ten przypisano do pomieszczeń szkoły, podczas gdy znajduje się tam hydrofornia obsługująca obie placówki oświatowe oraz skład węgla, który wykorzystywany jest do ogrzewania zarówno szkoły jak i przedszkola.

Zaniżenie metrażu zajmowanego przez przedszkole skutkowało zaniżeniem wysokości podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli na terenie gminy Grunwald.

Komisja uznaje zarzut za zasadny.

Rada Gminy Grunwald na posiedzeniu XXX sesji w dniu 25 listopada 2020 roku w głosowaniu jawnym imiennym uznała zarzut 1 za zasadny.

- w zakresie zarzutu 2:

Wójt Gminy Grunwald aktualizując w październiku 2019 roku wysokość podstawowej kwoty dotacji na rok 2019 i ustalając wysokość podstawowej kwoty dotacji na 2020 rok przyjął, iż w roku szkolnym 2019/2020 do Przedszkola Samorządowego w Mielnie uczęszczają dzieci w dwóch oddziałach (oddziale dla dzieci młodszych w wieku 3-5 lat oraz oddziale rocznego przygotowania przedszkolnego — tzw. „zerówka”).

Do dnia 31 sierpnia 2019r. Przedszkole Samorządowe w Mielnie prowadziło jeden oddział dla dzieci w wieku 3-5 lat. Natomiast oddział rocznego przygotowania przedszkolnego (tzw. „zerówka”) wchodził w skład struktury szkoły podstawowej jako oddział przedszkolny.

W dniu 29.08.2019 roku Rada Gminy Grunwald podjęła uchwałę nr XIV/109/ w sprawie ustalenia planu sieci publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez Gminę Grunwald. Uchwała powyższa weszła w życie dnia 8 października 2019 r. Na tej podstawie dokonano zmiany przyporządkowania oddziału rocznego przygotowania przedszkolnego - tzw. „zerówki” do Przedszkola Samorządowego. Uchwała ta nie obowiązywała w dniu 30 września 2019 roku, co ma szczególne znaczenie w kontekście art. 11 ust. 1 i art. 11 ust.2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdyż dane z dnia 30 września danego roku są szczególnie istotne w kontekście ustalania i aktualizowania wysokości podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli. W tym dniu istniała struktura przedszkola, w którym prowadziło ono jeden oddział dla dzieci w wieku 3-5 lat. Aktualizując wysokość dotacji wójt w sposób nieuprawniony przyjął, że w przedszkolu funkcjonują dwa oddziały. Interpretacja taka w istotny sposób zawyżyła liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli i spowodowała nieuprawnione zniżenie wysokości dotacji po dokonaniu aktualizacji w październiku 2019 roku oraz przy ustalaniu wysokości dotacji na rok 2020.

Komisja podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie wyrażone w wyrokach z dnia 16 lipca 2020 roku, że praktyki zastosowane przez wójta Gminy Grunwald przy aktualizacji wysokości dotacji w październiku 2019 roku oraz ustaleniu wysokości w styczniu 2020 roku stanowiły rażące naruszenie podstawowych zasad państwa prawa.

Komisja uznaje zarzut za zasadny.

Rada Gminy Grunwald na posiedzeniu XXX sesji w dniu 25 listopada 2020 roku w głosowaniu jawnym imiennym uznała zarzut 2 za zasadny.

-w zakresie zarzutu 3:

Wójt Gminy Grunwald dokonując aktualizacji kwoty dotacji na 2019 rok i ustalenia na 2020 rok, dokonał jej zniżenia poprzez zastosowanie niezgodnego ze stanem faktycznym, z zasadami logiki i życiowym doświadczeniem sposobu wyliczenia stosownej proporcji kosztów funkcjonowania stołówki, z której korzystali uczniowie, jak i podopieczni przedszkola.

Wyliczając proporcję kosztów prowadzenia stołówki podzielono zaplanowaną kwotę na ten cel przez liczbę wszystkich uczniów uczęszczających do przedszkola oraz do szkoły bez względu na to czy dzieci korzystały z posiłków czy też nie. Tym sposobem zniżono koszty przypadające na przedszkole ignorując fakt, że wszystkie dzieci w przedszkolu korzystały ze stołówki trzykrotnie w ciągu dnia otrzymując drugie śniadanie, dwudaniowy obiad i podwieczorek, podczas gdy jedynie część uczniów szkoły otrzymywało dwudaniowy obiad.

Sposób wyliczenia proporcji kosztów funkcjonowania stołówki w Zespole Szkolno Przedszkolnym w Mielnie był sprzeczny z logiką i stanowił naruszenie przepisów prawa.

Komisja uznaje zarzut za zasadny.

Rada Gminy Grunwald na posiedzeniu XXX sesji w dniu 25 listopada 2020 roku w głosowaniu jawnym imiennym uznała zarzut 3 za zasadny.

- w zakresie zarzutu 4:

Wójt Gminy Grunwald próbował doprowadzić do nierozpoznania merytorycznego sprawy sposobu ustalenia i aktualizacji dotacji na 2019 rok. Stowarzyszenie 4-krotnie wniosło

w tym zakresie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie. Wójt za każdym razem wnioskował o odrzucenie skargi ze względu na uchybienie terminowi do jej wniesienia, albo twierdząc, że sprawa została już prawomocnie osądzona. Okazało się to nieskuteczne w przypadku aktualizacji dokonanej w czerwcu 2019 roku i w październiku 2019 roku, kiedy to Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził naruszenie prawa i w konsekwencji bezskuteczność tych aktualizacji. Oznacza to, że wyroki dotyczące dwóch ostatnich aktualizacji w przypadku uprawomocnienia zmuszą gminę do ponownego dokonania czynności, wyrównania zaniżonych środków i zapłaty ustawowych odsetek.

Tymczasem w interesie gminy było jak najszybsze merytoryczne rozpoznanie skarg, by doprowadzić albo do sądowego potwierdzenia prawidłowości działania wójta, albo też jak najszybszego usunięcia nieprawidłowości.

Wójt Gminy Grunwald dążąc do odrzucenia skarg z przyczyn formalnych oddalał w czasie weryfikację poprawności naliczania dotacji, ale problemu nie rozwiązywał. Kiedy w końcu sąd rozpoznał merytorycznie sprawę i stwierdził błędne naliczanie dotacji upłynęło sporo czasu, co jest istotne z punktu widzenia skarżącego, ale także ewentualnych kosztów, jakie z tego tytułu poniesie gmina. Takim działaniem wójt powodował narastanie kosztów obsługi prawnej związanej z przygotowaniem odpowiedzi na skargi oraz zastępstwami procesowymi, które nie przyniosły pozytywnych dla gminy rezultatów.

Ponadto postawa wójta podważa zaufanie do urzędu, który zobowiązany jest do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli a także do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów władzy publicznej.

Komisja uznaje zarzut za zasadny.

Rada Gminy Grunwald na posiedzeniu XXX sesji w dniu 25 listopada 2020 roku w głosowaniu jawnym imiennym uznała zarzut 4 za zasadny.

Podsumowanie:

Komisja uznaje wszystkie zarzuty przedstawione w skardze za zasadne.

Ponadto komisja rekomenduje radzie wezwanie wójta do zaprzestania nagannej praktyki naruszania prawa i dokonywania czynności ustalenia wysokości podstawowej kwoty dotacji oraz jej aktualizacji zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, jak również z zasadami logiki i życiowego doświadczenia.