

Uchwała Nr 62/2014  
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach  
z dnia 7 maja 2014 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XXXVII/227/2014 Rady Gminy Sadowie z dnia 2 kwietnia 2014 roku w sprawie określenia szczegółowego trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych dla niepublicznych punktów przedszkolnych prowadzonych na terenie Gminy Sadowie.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie następującym:

Przewodniczący: Zbigniew Rękas – Zastępca Prezesa Izby

Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych ( tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn.zm.) i art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) w wyniku badania Uchwały Nr XXXVII/227/2014 Rady Gminy Sadowie z dnia 2 kwietnia 2014 roku w sprawie określenia szczegółowego trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych dla niepublicznych punktów przedszkolnych prowadzonych na terenie Gminy Sadowie

p o s t a n a w i a

stwierdzić nieważność uchwały z powodu naruszenia art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827).

U z a s a d n i e n i e

Uchwała Nr XXXVII/227/2014 Rady Gminy Sadowie z dnia 2 kwietnia 2014 roku w sprawie określenia szczegółowego trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielonych dla niepublicznych punktów przedszkolnych prowadzonych na terenie Gminy Sadowie wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, w dniu 10 kwietnia 2014 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że Rada Gminy Sadowie w załączniku nr 1 do uchwały ustaliła tryb udzielania i rozliczania dotacji udzielonych dla niepublicznych punktów przedszkolnych oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Z treści § 3 tego załącznika wynika, że osoby fizyczne lub prawne prowadzące inne formy wychowania przedszkolnego, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu Gminy Sadowie w wysokości nie mniejszej niż 40% ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych na 1 ucznia z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez Gminę Sadowie.

Kolegium wskazuje, że przy ustalaniu wysokości dotacji dla niepublicznych punktów przedszkolnych Rada Gminy powinna była uwzględnić zapisy wynikające z art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, który stanowi, że do dnia 31 sierpnia 2015 r. osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy zmienianej w art. 1 (tj. ustawy o systemie oświaty), 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, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczną formę wychowania przedszkolnego poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust.1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, otrzymywanej przez gminę.

Rada Gminy określając wysokość dotacji dla niepublicznych punktów przedszkolnych poprzez powtórzenie zapisu ustawowego, iż dotacja przysługuje „ w wysokości nie mniejszej niż 40 % ustalonych w budżecie Gminy wydatków bieżących ponoszonych na 1 ucznia”, nie określiła konkretnej procentowej podstawy wyliczenia dotacji przysługującej niepublicznym punktom przedszkolnym. Ponadto Rada nie uwzględniła przy ustalaniu wysokości dotacji zapisów mających wpływ na stawkę tej dotacji stanowiących o pomniejszeniu o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Uregulowania zawarte przez Radę Gminy w § 3 załącznika nr 1 do badanej uchwały naruszają art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

Z kolei w § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do w/w uchwały ustalono, że dotacja dla w/w placówek wyliczana jest na podstawie średnich planowanych wydatków bieżących przypadających na jednego ucznia najbliższej położonej sąsiedniej Gminy prowadzącej przedszkole publiczne. Wysokość dotacji określona zostanie w ciągu 30 dni od dnia uchwalenia budżetu Gminy na dany rok budżetowy.

W odniesieniu do zapisu § 4 ust.1 stwierdzić należy, że wskazanie iż dotacja „wyliczana jest na podstawie średnich planowanych wydatków bieżących ....” jest niezgodna zapisami art. 14 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Ustawodawca w przepisie tym wskazał wprost, iż przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust.1 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, otrzymywanej przez gminę, a nie jak to uczyniła Rada Gminy Sadowie, że na podstawie średnich planowanych wydatków.

Stwierdzono również, iż we wzorze nr 2 do załącznika nr 1 „Wniosek o przyznanie dotacji niepublicznemu punktowi wychowania przedszkolnego na miesiąc.... roku...”, zawarte zostały zapisy: „Świadoma/y odpowiedzialności za podanie nieprawdy z Kodeksu karnego, poświadczam aktualność prawa przedszkola/innej formy wychowania przedszkolnego do otrzymania dotacji i aktualność związanych z tym danych z przedłożonego w dniu.... wniosku o udzielenie dotacji”.

Zdaniem Kolegium powyższe zapisy nie mają umocowania prawnego do zawarcia przez organ stanowiący w uchwale ryguru o odpowiedzialności z Kodeksu karnego. Zgodnie bowiem z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma prawo do ustalenia trybu udzielenia i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a-3b, oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, 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.

Warunkiem jednak odpowiedzialności za poświadczenie nieprawdy jest, by przepis ustawy na podstawie której oświadczenie jest składane przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. W uzasadnieniu do Wyroku WSA w Kielcach z dnia 5 września 2012 r. Sygn. I SA/Ke 364/12 czytamy, że „jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń”. Ustawowego upoważnienia dla rady nie można domniemywać, szczególnie stosować dla ustalenia zakresu upoważnienia wykładni celowościowej. Organy władzy publicznej do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie i w granicach prawa mogą działać w granicach wyznaczonych przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, zatem tylko tam i o tyle o ile upoważnia prawo. Tymczasem przepisy ustawy o systemie oświaty nie przewidują możliwości zawierania w treści uchwał, czy też wzorów do uchwał zapisów o odpowiedzialności karnej za poświadczenie nieprawdy.

Podobne oświadczenie o odpowiedzialności karnej zawarte zostało we wzorze nr 5 „Oświadczenia”, z treści którego wynika „Uprzedzony o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy i zapoznany z treścią art. 233 par.1 Kodeksu karnego, która brzmi „kto składa zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”. Analogicznie bowiem do wyżej cytowanego wyroku organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma podstaw prawnych do zawarcia w uchwale w sprawie udzielania i rozliczania dotacji... zapisów wynikających z art. 233 par. 1 kodeksu karnego.

W związku z uchwaleniem przez Radę Gminy Sadowie we wzorze nr 5 „Oświadczenie” zapisów o odpowiedzialności karnej bez podstaw prawnych, również zapisy wynikające z § 5 ust. 1 i ust. 3 załącznika do uchwały, z których wynika obowiązek składania tego oświadczenia przez rodziców dziecka przyjętego do punktu przedszkolnego spoza Gminy Sadowie stają się bezcelowe.

Kolegium wskazuje, iż bez upoważnienia ustawowego działała Rada Gminy określając do załącznika nr 1 uchwały wzór nr 4 „Rozliczenie dotacji otrzymanej w roku ...”, w którym w pkt. 5 zawarła zdanie: „Oświadczam, iż znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tj. Dz.U. z 2013 r. poz. 168).

Wymienione przepisy ustawy o systemie oświaty określają dotacje przyznawane z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i uprawniają organ stanowiący do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli ich wykorzystania. Oświadczenie o znajomości przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie wynika z upoważnienia do określenia trybu i zakresu kontroli wykorzystania dotacji. Ustawowego upoważnienia dla rady nie można domniemywać, szczególnie stosować dla ustalenia zakresu upoważnienia wykładni celowościowej. Organy władzy publicznej do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, mogą działać w granicach wyznaczonych przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, zatem tylko tam i o tyle o ile upoważnia prawo.

Kolegium Izby uznało wobec stwierdzenia nieważności zapisów § 3 i § 4 ust.1 w załączniku nr 1 do badanej uchwały, że pozostałe zapisy wynikające z tej uchwały dotyczące składania wniosków, kontroli i rozliczenia dotacji stają się bezprzedmiotowe. Skoro bowiem nie określono wysokości dotacji jaka ma być przekazywana, to nie jest możliwe dokonywanie kontroli, czy rozliczenia tej dotacji.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium orzekło jak w sentencji.

## P o u c z e n i e

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium