

Uchwała nr 67/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 16 kwietnia 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr XXX/94/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 17 marca 2025 roku w sprawie zmiany uchwały nr XV/106/2019 Rada Miejska w Bodzentynie z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr XXX/94/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 17 marca 2025 roku w sprawie zmiany uchwały nr XV/106/2019 Rada Miejska w Bodzentynie z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania w części, tj.:

- słowa „bieżące” zawartego w części 7 „Zestawienie wydatków dotowanego podmiotu oświatowego, sfinansowanych z dotacji w okresie rozliczeniowym.” załącznika nr 3 pn. „Rozliczenie dotacji oświatowej otrzymanej z budżetu gminy Bodzentyn zarok” w wierszu 8 tabeli,
- wyrażenia „(netto)” zawartego w części 7 „Zestawienie wydatków dotowanego podmiotu oświatowego, sfinansowanych z dotacji w okresie rozliczeniowym.” załącznika nr 3 pn. „Rozliczenie dotacji oświatowej otrzymanej z budżetu gminy Bodzentyn zarok” w wierszach 1-3 tabeli,

z powodu naruszenia art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 439),

- oświadczenia o treści „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz art. 82 ustawy – kodeks karny skarbowy.” ujętego w części Oświadczenia i podpis osoby uprawnionej do składania oświadczeń w imieniu organu prowadzącego załącznika nr 3 pn. „Rozliczenie dotacji oświatowej otrzymanej z budżetu gminy Bodzentyn zarok”,

z powodu braku podstawy prawnej do zawarcia oświadczenia o ww. treści.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXX/94/2025 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 17 marca 2025 roku w sprawie zmiany uchwały nr XV/106/2019 Rada Miejska w Bodzentynie z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 17 marca 2025 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym. Uchwała wydana została przez Komisarza Rządowego dla Miasta i Gminy Bodzentyn.

W dniu 16 kwietnia 2025 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono Komisarza Rządowego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Bodzentyn.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Bodzentynie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 97 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 38 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (zw. dalej u.f.z.o.) wprowadziła zmiany w uchwale nr XV/106/2019 Rady Miejskiej w Bodzentynie z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla publicznych i niepublicznych podmiotów oświatowych oraz trybu przeprowadzenia kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Zmiany wprowadzone uchwałą nr XXX/94/2025 polegały na nadaniu nowego brzmienia załącznikom nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji oświatowej na.....rok”, nr 2 pn. „Informacja miesięczna o aktualnej liczbie uczniów/wychowanków według stanu na pierwszy dzień miesiąca.....20....roku” oraz nr 3 pn. „Rozliczenie dotacji oświatowej otrzymanej z budżetu gminy Bodzentyn zarok”.

W załączniku nr 3 w części 7 „Zestawienie wydatków dotowanego podmiotu oświatowego, sfinansowanych z dotacji w okresie rozliczeniowym:” w postaci tabelarycznej wyszczególniono w wierszach 1-7 konkretne rodzaje wydatków bieżących, które mogą być sfinansowane z dotacji, m. in.:

- w wierszu 1. „Wynagrodzenie nauczycieli i dyrekcji (netto)”
- w wierszu 2. „Wynagrodzenie pozostałych pracowników wychowawczo-opiekunczych oraz pracowników obsługi (netto)”
- w wierszu 3. „Pochodne od wynagrodzeń, o których mowa w punktach 1-2 (netto)”,
ponadto w wierszu 8 „Pozostałe wydatki bieżące – wymienić, jakie:”.

Zatem jak wynika z powyższego możliwość finansowania z dotacji ograniczono wyłącznie do wydatków o charakterze bieżącym.

Kolegium Izby wskazuje, że ustawodawca w art. 35 u.f.z.o. wyspecyfikował rodzaje wydatków finansowanych z dotacji.

W art. 35 ust. 1 u.f.z.o. przewidziano, że dotacje mogą być wykorzystane na pokrycie wydatków bieżących, w tym związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit.b).

Z kolei w art. 35 ust. 1 pkt 2 u.f.z.o. postanowiono natomiast, że dotacje mogą być wykorzystane na zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obejmujących:

- a) książki i inne zbiory biblioteczne,
- b) środki dydaktyczne służące procesowi dydaktyczno-wychowawczemu realizowanemu w placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach i placówkach,
- c) sprzęt rekreacyjny i sportowy dla dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych,
- d) meble,
- e) pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nieprzekraczającej wielkości określonej zgodnie z art. 16f ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu w 100% ich wartości w momencie oddania do używania.

W ocenie Kolegium Izby ograniczenie możliwości rozliczania poniesionych wydatków tylko do wydatków bieżących pozostaje w sprzeczności z ww. art. 35 ust. 1 u.f.z.o., w którym ustawodawca wyspecyfikował rodzaje wydatków finansowanych z dotacji, wskazując wśród tych wydatków, m.in., zakup środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy).

W związku z powyższym Kolegium Izby postanawia stwierdzić nieważność słowa „bieżące” zawartego w części 7 „Zestawienie wydatków dotowanego podmiotu oświatowego, sfinansowanych z dotacji w okresie rozliczeniowym:” załącznika nr 3 do uchwały w wierszu 8 tabeli.

Ponadto Kolegium Izby stwierdza również nieważność wyrażenia „(netto)” w wyżej cytowanych wierszach 1-3 tabeli, ponieważ w art. 35 ust. 1 u.f.z.o., w którym wyspecyfikowano katalog wydatków możliwych do finansowania z dotacji, nie używa się zwrotu „brutto” bądź „netto”. Zatem uwzględnienie w rozliczaniu dotacji jedynie wydatku „netto” nie znajduje uzasadnienia, naruszając jednocześnie przepis art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Dodatkowo wskazuje się, że za pochodne od wynagrodzeń uznaje się składki i inne obciążenia finansowane przez pracodawcę, przy czym Kolegium nie jest znany termin „pochodne od wynagrodzeń (netto)”, a przyjęty w przedmiotowej uchwale sposób rozliczenia nie uwzględniałby tej części wynagrodzeń, które są potrącane pracownikom, m. in. składki na ubezpieczenia społeczne finansowane przez ubezpieczonych, ubezpieczenia zdrowotne, zaliczki na podatek dochodowy.

Ponadto analiza przedmiotowego załącznika nr 3 pn. „Rozliczenie dotacji oświatowej otrzymanej z budżetu gminy Bodzentyn zarok” wykazała, że Rada Miejska wprowadziła wymóg złożenia przez osobę prowadzącą dotowaną jednostkę oświadczenia o następującej treści: „Oświadczam, że znane mi są przepisy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz art. 82 ustawy – kodeks karny skarbowy.”

Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. ustawodawca upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do ustalenia w drodze uchwały trybu udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32 ustawy, oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakresu danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, terminu przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy, oraz terminu i sposobu rozliczenia wykorzystania dotacji.

Zdaniem Kolegium Izby wprowadzenie przez Radę Miejską wymogu złożenia oświadczenia o znajomości przepisów o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i kodeksu karnego skarbowego nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Przywołany art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podmiot któremu dotacja jest udzielana, obowiązku złożenia takiego oświadczeń. Jeżeli bowiem ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty określony rygor, to wprowadza go wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia ustawowego wymóg zamieszczenia takiego oświadczenia. Ustawowego upoważnienia dla rady nie można domniemywać, szczególnie stosować dla ustalenia zakresu upoważnienia wykładni celowościowej. Organy władzy publicznej zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie prawa 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.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w załączniku nr 1 pn. „Wniosek o udzielenie dotacji oświatowej na.....rok” w części 6 wskazano okres, na który należy podać planowaną liczbę wychowanków w przedszkolu/ oddziałach przedszkolnych szkoły podstawowej/ innej formie wychowania przedszkolnego, tj. styczeń-sierpień, zamiast wrzesień-grudzień.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części. W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w części.

W związku z powyższym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

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
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka