

z dnia 27 stycznia 2015 r.

**w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Wójta Gminy Sierakowice**

Na podstawie art.18 ust.2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /tekst jednolity Dz.U. z 2013r. poz. 594 ze zmianami/ i art.229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego /tekst jednolity Dz.U. z 2013r. poz.267 ze zmianami/

**Rada Gminy Sierakowice - po zapoznaniu się z opinią Komisji Rewizyjnej - u c h w a ł a, c o n a s t ę p u j e:**

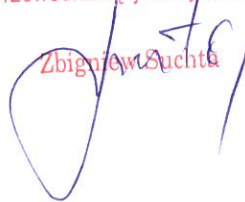
§ 1. Uznaje się za bezzasadną skargę złożoną przez P.P.H.U „GATER” Adam Bronk Gowidlino 40 na działalność Wójta Gminy Sierakowice, z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Gminy Sierakowice do powiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia skargi, poprzez przesłanie odpisu niniejszej uchwały.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Zbigniew Suchta



## Uzasadnienie do uchwały Nr IV/28/15 Rady Gminy Sierakowice z dnia 27 stycznia 2015r.

1. Skarżący zarzuca Wójtowi Gminy Sierakowice „naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na niewłaściwym obliczaniu dotacji przysługującej przedszkolom niepublicznym działającym na terenie Gminy Sierakowice, poprzez zaniżenie przysługującej im dotacji- pomimo istnienia odpowiedniej uchwały rady gminy to regulującej”.

Na wstępie należy wskazać, iż Rada Gminy Sierakowice nie jest organem właściwym w przedmiocie orzekania o ewentualnym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. W myśl art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych- (Dz.U. z 2013 r., poz. 168 z późn. zmianami)-zwana dalej: ustawą- *Organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych pierwszej instancji są komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zwane dalej "komisjami orzekającymi"*.

*Abstrahując od powyższego, celem odniesienia do ww. zarzutu naruszenia przez Wójta Gminy Sierakowice dyscypliny finansów publicznych pragnę wskazać, iż: Skarga z dnia 16 grudnia 2014 r. nie zawiera niektórych elementów wskazanych przez ustawodawcę w art. 94 ust. 1 ustawy jako obligatoryjne, w tym określenia przepisu prawa, którego naruszenia zdaniem skarżącego dopuścił się Wójt Gminy Sierakowice, czy określenia wysokości środków finansowych będących przedmiotem naruszenia lub wysokości skutków finansowych.*

2. Skarżący zarzuca Wójtowi Gminy Sierakowice „naruszenie uchwały Nr VI/34/11 Rady Gminy Sierakowice z dnia 1 marca 2011 r. §2 ust. 3 pkt. a”

Zgodnie z treścią z art. 1 pkt 20 c ustawy z dnia 13 czerwca 2013 o zmianie ustawy o systemie oświaty<sup>#</sup> :ust. 2b–2e otrzymują brzmienie:

*2b. Dotacje dla niepublicznych przedszkoli niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1b, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, 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 niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania 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.*

Wskazana wyżej zmiana ustawy o systemie oświaty odnośnie obliczania wysokości dotacji weszła w życie dnia 1 września 2013 roku.

Faktem jest, iż uchwała Rady Gminy Sierakowice z dnia 1 marca 2011 r.<sup>#</sup> (a zatem uchwalona przed dniem wejścia w życie ww. zmian) dotycząca ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół, przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Sierakowice oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania reguluje podstawę obliczania dotacji, nie przewiduje możliwości odliczania od podstawy jej wyliczenia opłat za korzystanie z przedszkola. Jednakże powyższą możliwość przewiduje art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, po wejściu w życie ww. zmian. Podkreślić trzeba, że uchwała Rady Gminy Sierakowice jest aktem prawa miejscowego, które w myśl art. 87 Konstytucji jest aktem niższego rzędu niż ustawa, w tym ustawa o systemie oświaty.

W myśl zasady *Lex superior derogat legi inferiori* – norma prawna o o wyższej mocy prawnej uchyla normę prawną o niższej mocy prawnej. Zatem, jeśli norma zawarta w uchwale jest sprzeczna z normą zawartą w ustawie, zasada ta pozwala rozstrzygnąć ewentualne wątpliwości pojawiające się w sytuacji kolizji norm prawnych, w tej sytuacji ustawy i uchwały. Zatem w myśl tej zasady ustawa, która jest wyżej w hierarchii aktów prawnych ma pierwszeństwo przed uchwałą znajdującą się w hierarchii aktów prawnych niżej.

Powyższe potwierdził WSA we Wrocławiu w treści wyroku z dnia 2 października 2013 r., *wydanego w sprawie o sygn. akt: IV SA/WR 303/13- Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy,*

*ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji wyraźnie wskazują hierarchie aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.*

W omawianym przypadku Wójt prawidłowo zastosował się do przepisów art. 1 pkt. 20 c ustawy z dnia 13 czerwca 2013 o zmianie ustawy o systemie oświaty. Ustawa ta nałożyła niesprecyzowany dotąd obowiązek pomniejszania wydatków bieżących o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Dodatkowo, ważnym jest, iż nie ma potrzeby wpisywania do treści uchwały postanowień ustawowych, co niejednokrotnie podkreślały sądy w treści swoich wyroków tj. m.in.:

*W myśl wyroku NSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., wydanego w sprawie o sygn. akt: I SA/Lu 882/02- Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy (art. 87 ust. 2 Konstytucji), musi zatem respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu (tu w ustawie z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, Dz. U. Nr 60, poz. 704 z późn. zm.), bez potrzeby wpisywania do jej treści postanowień ustawowych.*

Zgodnie z wyrokiem WSA w Lublinie z dnia 28 kwietnia 2014 r., wydanym w sprawie o sygn. akt: III SA/Lu 107/14 - **utrwalony w orzecznictwie i w pełni podzielany przez skład orzekający w badanej sprawie jest pogląd niedopuszczający powielania w akcie prawa miejscowego regulacji zawartych w ustawie.** W wyroku z dnia 14 października 1999 r. (II SA/Wr 1179/98) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „uchwała Rady Gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy” (OSS 2000/1/17, podobnie m.in. wyrok NSA z 21-12-1993 r., SA/Wr 1739/93; wyrok WSA w Gliwicach z 17-06-2013 r., sygn. akt: I SA/Gl 298/13; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 05-03-2014 r., II SA/Go 73/14).

Dodatkowo, jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (NSA) w wyroku z dnia 7 kwietnia 2010 r. (II OSK 170/10, LEX nr 597353)- (...) **Należy podkreślić, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, a więc nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP.**

Do przyjęcia obliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli winno się przyjmować wydatki **ustalone** w Uchwale Budżetowej na dany rok<sup>#</sup>, zaś w przypadku zmian kwot wydatków bieżących w Budżecie Gminy jako podstawę obliczenia dotacji należy uwzględniać wydatki po zmianach dokonanych w ciągu roku. Dla celów prawidłowego obliczenia wysokości rocznej dotacji według kwot wydatków bieżących należy zatem dokładnie określić kwotę wydatków bieżących przewidzianą (ustaloną) w budżecie gminy na gminne przedszkola publiczne. W roku 2014 kwota dotacji została wyliczona na podstawie Uchwały Budżetowej<sup>#</sup> z dnia 30.12.2013, następnie przeliczona według stanu na dzień 10.11.2014 z wyrównaniem od miesiąca września 2014 roku z uwagi na zmiany w ilości dzieci uczęszczających do przedszkola wg. SIO na 30.09.2014r. Stawka dotacji za 2014 rok została więc zaktualizowana w związku z dokonywaniem zmian w budżecie Gminy Sierakowice mających wpływ na podstawę wyliczenia dotacji.

3. Skarżący zarzuca Wójtowi Gminy Sierakowice „popelnienie przestępstwa urzędniczego polegającego na niedopełnieniu obowiązków i działania tym samym na szkodę interesu publicznego i prywatnego”.

W tym miejscu trzeba ponownie wskazać, że Rada Gminy Sierakowice nie jest organem właściwym w przedmiocie orzekania o ewentualnym popelnieniu przestępstwa urzędniczego przez Wójta Gminy Sierakowice.

Niejako zatem na marginesie warto podnieść, iż w myśl postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2012 r. , wydanego w sprawie o sygn. akt: V KK 27/12- *Aby przypisać sprawcy popełnienie przestępstwa z art. 231 § 1 k.k., funkcjonariusz publiczny musi obejmować swoim zamiarem zarówno przekroczenie swoich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, jak i to, że działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego.* Ewentualne przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązku może jedynie stwarzać podstawę do odpowiedzialności dyscyplinarnej lub służbowej określonego funkcjonariusza, które następnie winno być stwierdzone w toku ewentualnego postępowania karnego. Z uwagi na powyższe, żądanie zawieszenia Wójta Gminy Sierakowice i powierzenie obowiązków zastępcy do czasu wyjaśnienia spraw opisanych w skardze z dnia 16 grudnia 2014 r. jest sprzeczne z obowiązującym prawem, a w szczególności z art. 28g ust. 4 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>#</sup>

4. W zakresie stwierdzenia, iż do obliczenia podstawy dotacji dla niepublicznych przedszkoli Wójt Gminy Sierakowice nie wlicza wszystkich wydatków bieżących przeznaczonych na publiczne przedszkole skarżący nie wskazuje precyzyjnie rodzaju uchybienia. Wobec braku konkretnie sprecyzowanego zarzutu nie sposób odnieść się do tego rodzaju zastrzeżenia.

Mając na uwadze powyższe Skargę pana Adama Bronk należy uznać za niezasadną.