



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia 4 sierpnia 2015 r.

Poz. 1437

### UCHWAŁA NR 162/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 29 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały nr XVIII.146.2015 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu miasta, – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, stwierdza

**nieważność badanej uchwały w całości - z powodu istotnego naruszenia art. 7 i art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP ( Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 80 ust. 2b, ust. 4, ust. 8 i ust. 8a, art. 90 ust. 2b, ust. 2d, ust. 3 ust. 4 ust. 8 i ust. 8a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) z powodu nieokreślenia w badanej uchwale podstawy obliczenia dotacji należnej oraz z powodu nieprawidłowego wykonania upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 oraz art. 80 ust. 3f i ust. 3g i art. 90 ust. 3f i ust. 3g ustawy o systemie oświaty.**

#### Uzasadnienie

Uchwała nr XVIII.146.2015 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 30 czerwca 2015 roku w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu miasta, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 9 lipca 2015 r.

Z § 1 uchwały wynika, że reguluje ona tryb udzielania i rozliczania oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu miasta: publicznym i niepublicznym przedszkolom i innym formom wychowania przedszkolnego publicznym i niepublicznym szkołom z uprawnieniami szkół publicznych, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, innym niepublicznym szkołom o uprawnieniach szkół publicznych oraz nieposiadającym uprawnień szkół publicznych, publicznym i niepublicznym placówkom oraz na kwalifikacyjne kursy zawodowe prowadzone w publicznych i niepublicznych szkołach ponadgimnazjalnych.

Równocześnie wskazać należy, że z § 17 uchwały wynika, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku. Z uwagi na powyższe Kolegium Izby przy orzekaniu o zgodności uchwały z prawem uwzględniło stan prawny na dzień podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego z uwzględnieniem już uchwalonych zmian w art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty, które będą obowiązywały w dniu wejścia w życie badanej uchwały tj. od dnia 1 stycznia 2016 roku.

W § 3 uchwały Rada Miasta Zielona Góra postanowiła, iż cyt.: „Dotacja z budżetu miasta przysługuje podmiotom określonym w § 1 na każdego ucznia w wysokości określonej w ustawie”.

Oceniając zgodność z prawem zapisu § 3 badanej uchwały Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 7 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie

i w granicach prawa. Z tej normy prawnej wynika, że każde działanie organu władzy publicznej, do których należą bez wątpienia organy jednostek samorządu terytorialnego winno mieć umocowanie w przepisach prawa, upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 80 ust.4 ustawy o systemie oświaty ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 2-3b tego przepisu, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawy obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji. Ustawodawca upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego powtórzył w art. 90 ust. 4 ww. ustawy, stanowiąc, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b tego przepisu, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich pobrania i 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. Zatem realizacja tak sformułowanych upoważnień ustawowych, wynikających z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinna prowadzić do podjęcia uchwały w granicach prawidłowo zrealizowanego upoważnienia ustawowego udzielonego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego przez ustawodawcę. Zasadę powyższą potwierdza art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zatem upoważnienie ustawowe udzielone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego może zostać nieprawidłowo zrealizowane - poprzez jego rozszerzenie, o zakres w nim nie wymieniony jak również poprzez zaniechanie pełnej realizacji zakresu udzielonego upoważnienia, co może skutkować dla adresatów aktu prawa miejscowego „niepewnościami” w zakresie przysługujących im uprawnień i ciążących na nich obowiązków. W świetle wyroku WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r. sygn. II SA/Gd 244/11 cyt.” podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii”.

W ocenie Kolegium Izby § 3 badanej uchwały o treści cyt.: „Dotacja z budżetu miasta przysługuje podmiotom określonym w § 1 na każdego ucznia w wysokości określonej w ustawie”, narusza przy uwzględnieniu stanu prawnego jaki obowiązywał będzie na dzień wejścia w życie przedmiotowej uchwały tj. na 1 stycznia 2016 roku dyspozycję art. 80 ust. 2b, ust. 8 i ust. 8a, art. 90 ust. 2b, ust. 2d, ust. 3, ust. 8 i ust. 8a ustawy o systemie oświaty.

Stosownie do art. 80 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 marca 2015 roku (analogiczne brzmienie przepisu na dzień 1 stycznia 2016 roku), osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 tej ustawy, otrzymuje na każdego ucznia objętego tą formą wychowania przedszkolnego dotację z budżetu gminy w wysokości nie niższej niż 50% wydatków bieżących przewidzianych 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. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, 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.

Stosownie natomiast do art. 80 ust. 8 i 8a ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 18 stycznia 2014 roku (analogiczne brzmienie przepisu od 1 stycznia 2016 roku), prowadzone przez osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego lub osobę fizyczną szkoły publiczne prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe otrzymują na każdego słuchacza kursu, który zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji, dotację z budżetu powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli osoba prowadząca szkołę:

1) poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę słuchaczy kursu nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji;

2) udokumentuje zdanie egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchaczy kursu, w terminie 30 dni od daty ogłoszenia wyników tego egzaminu przez okręgową komisję egzaminacyjną.

Stosownie do art. 80 ust. 8a ustawy o systemie oświaty wysokość dotacji, o której mowa w ust. 8, określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do regulacji w zakresie art. 90 ustawy o systemie oświaty wskazać należy, że art. 14 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013, poz. 827 z późn. zm.) stanowi, że do dnia 31 sierpnia 2015 r. dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę 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 prowadzonego przez gminę, 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. Kolegium Izby wskazuje na konieczność powiązania normy wynikającej z powołanego wyżej przepisu art. 14 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw z dyspozycją art. 90 ust. 1b, ust. 1d, ust. 1m ustawy o systemie oświaty w brzmieniu nadanym tym przepisom na dzień 1 września 2015 roku. Stosownie do art. 90 ust. 1b ustawy o systemie oświaty niepubliczne przedszkole może otrzymywać dotację z budżetu gminy na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, jeżeli przedszkole to:

1) spełni warunki określone w art. 6 ust. 1, z tym że czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2, nie może być krótszy niż czas bezpłatnego nauczania, wychowania i opieki ustalony przez radę gminy dla przedszkoli prowadzonych przez gminę,

2) będzie pobierać opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego nie wyższe niż opłaty ustalone przez radę gminy na podstawie art. 14 ust. 5 pkt 1 lit. a,

3) będzie prowadzić dokumentację przebiegu nauczania, wychowania i opieki ustaloną dla przedszkoli publicznych,

4) zapewni liczbę uczniów w oddziale przedszkolnym nieprzekraczającą maksymalnej liczby uczniów w oddziale przedszkola publicznego, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 60 ust. 2,

5) zapewni uczniom pomoc psychologiczno-pedagogiczną zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 11,

6) stosuje zasady przyjmowania do publicznych przedszkoli, określone w rozdziale 2a

- z tym że na ucznia niepełnosprawnego dotacja może być przyznana w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego.

W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkoli publicznych, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Zgodnie z art. 90 ust. 1d ustawy o systemie oświaty w brzmieniu tego przepisu który będzie obowiązywał na dzień 1 września 2015 roku, przyznanie dotacji, o której mowa w ust. 1b i 1c, odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert ogłaszanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do ogłoszenia otwartego konkursu ofert stosuje się odpowiednio przepisy art. 13 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności

pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.). Natomiast stosownie do art. 90 ust. 1m ustawy o systemie oświaty w brzmieniu tego przepisu, który będzie obowiązywał na dzień 1 września 2015 roku, osoba prowadząca przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego otrzymującą dotację, o której mowa odpowiednio w ust. 1b, 1c lub 1o, może zrezygnować ze spełniania warunków, o których mowa odpowiednio w ust. 1b lub 1c, i pobierania tej dotacji, z końcem roku szkolnego, po uprzednim zawiadomieniu o zamiarze rezygnacji: rodziców uczniów przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego, organu udzielającego dotacji oraz kuratora oświaty, w terminie do dnia 31 sierpnia roku szkolnego poprzedzającego rok szkolny, w którym ma nastąpić ta rezygnacja.

O ile zatem osoba prowadząca niepubliczne przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego, zrezygnuje ze spełniania warunków wynikających z art. 90 ust. 1b lub 1c ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2015 roku lub w dacie ogłoszenia konkursu, o którym stanowi art. 90 ust. 1 d w brzmieniu na dzień 1 września 2015 roku - ich nie spełnia, to wówczas aktualizuje się w ocenie Kolegium Izby dyspozycja art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2015 roku (która będzie obowiązywała w analogicznym brzmieniu od 1 stycznia 2016 roku), zgodnie z którą 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 prowadzonych przez gminę 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 prowadzonego przez gminę, 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.

Z podobną sytuacją w ocenie Kolegium Izby będziemy mieli do czynienia na gruncie art. 90 ust. 2d ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 1 września 2015 roku (analogiczne brzmienie przepisu od 1 stycznia 2016 roku), zgodnie z którym osoba prowadząca wychowanie przedszkolne w formach, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7, niespełniających warunków, o których mowa w ust. 1c, 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 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 prowadzonego przez gminę, 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.

Stosownie natomiast do art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od dnia 31 marca 2015 roku (w analogicznym brzmieniu przepis ten obowiązywał będzie od 1 stycznia 2016 roku), dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę niepubliczną poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji, z zastrzeżeniem ust. 3h oraz 3i. Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych musi być potwierdzone ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności na tych zajęciach. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju.

Stosownie natomiast do art. 90 ust. 8 i 8a ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od 18 stycznia 2014 roku (analogiczne brzmienie przepisów po 1 stycznia 2016 roku) niepubliczne szkoły ponadgimnazjalne prowadzące kwalifikacyjne kursy zawodowe otrzymują na każdego słuchacza kursu, który zdał egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji, dotację z budżetu powiatu w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli osoba prowadząca szkołę:

1) poda organowi właściwemu do udzielenia dotacji planowaną liczbę słuchaczy kursu nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji;

2) udokumentuje zdanie egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie danej kwalifikacji przez słuchaczy kursu, w terminie 30 dni od daty ogłoszenia wyników tego egzaminu przez okręgową komisję egzaminacyjną. Stosownie do art. 90 ust. 8a ustawy o systemie oświaty wysokość dotacji, o której mowa w ust. 8, określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Kolegium Izby wskazuje, że wskazane w ustawie o systemie oświaty wartości procentowe dotacji należnych wynikające z art. 80 ust. 2b, ust. 8 i ust. 8a, art. 90 ust. 2b, ust. 2d, ust. 3, ust. 8 i ust. 8a ustawy o systemie oświaty w brzmieniu tych przepisów na dzień wejścia w życie badanej uchwały, stanowią kwoty minimalne, a nie sztywne, a więc mogą być ustalone na poziomie wyższym - dlatego w ocenie Kolegium Izby wymagają konkretyzacji. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien jednoznacznie ustalić wysokość dotacji. Brak ustalenia w badanej uchwale Rady Miasta Zielona Góra wysokości dotacji należnej w sytuacji gdy wskazane wyżej przepisy wymagają konkretyzacji podstawy jej obliczenia w sposób istotny w ocenie Kolegium Izby narusza dyspozycję art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Z przepisów tych jednoznacznie wynika, że organ stanowiący w szczególności w ramach posiadanych kompetencji do wydania aktu prawa miejscowego powinien ustalić podstawę obliczenia dotacji. Zatem w sytuacji gdy przepis prawa nie konkretyzuje jednoznacznie podstawy obliczenia dotacji to organ stanowiący j.s.t. w ramach upoważnienia wynikającego z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty powinien dokonać, w sytuacjach przewidzianych w art. 80 ust. 2b, ust. 8 i ust. 8a, art. 90 ust. 2b, ust. 2d, ust. 3, ust. 8 i ust. 8a ustawy o systemie oświaty, konkretyzacji podstawy obliczenia dotacji. Powyższe stanowisko Kolegium Izby znajduje potwierdzenie w postanowieniu NSA z dnia 14 stycznia 2009 r. sygn. II GPS 7/08. NSA w tym orzeczeniu, wydanym w poszerzonym składzie sądu stwierdził, że cyt. "Kwestia wysokości dotacji, tam gdzie ustawa określa jedynie minimalną jej kwotę powinna ulec ostatecznej konkretyzacji w ramach uchwały z art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty".

Powyższe stanowisko Kolegium Izby potwierdza również wyrok WSA w Opolu z dnia 11 grudnia 2009 r. sygn. I SA/Op 472/09 który wskazuje, że cyt.: "niewątpliwie sam ustawodawca, regulując zasady udzielania dotacji, zakreślił jedynie dolną granicę jej wysokości, używając zwrotu „nie mniej”. To zatem do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy ostateczne określenie w ramach prawa miejscowego ostatecznej wysokości samej dotacji. Brak takiego stosownego przepisu w uchwale powodowałaby sytuację, gdy beneficjent dotacji mógłby dochodzić jej w dowolnej wysokości, nie niższej jednak niż dolna jej granica ustawowa. Ponieważ ustawodawca nie dookreślił jej górnej granicy, kwestia wysokości dotacji pozostawałaby otwarta. Już samo to, przy braku stosownego zapisu w uchwale gminy, rodziłoby zarzewie przyszłych sporów co do zakresu należnej ustawowo dotacji. W pewnym zatem stopniu stosowny przepis o wysokości dotacji w samej uchwale spełnia także funkcję ochronną dla samej jednostki samorządu terytorialnego, chroniąc ją przez wygórowanymi żądaniem ze strony jej beneficjentów".

Zatem w ocenie Kolegium Izby, popartej wskazanym wyżej orzecznictwem sądów administracyjnych, poprzez brak doprecyzowania podstawy obliczenia dotacji w przypadkach przewidzianych w art. 80 ust. 2b, ust. 8 i ust. 8a, art. 90 ust. 2b, ust. 2d, ust. 3, ust. 8 i ust. 8a ustawy o systemie oświaty w brzmieniu tych przepisów na dzień 1 stycznia 2016 roku - Rada Miasta Zielona Góra nieprawidłowo wykonała upoważnienie ustawowe wynikające z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty poprzez brak konkretyzacji w uchwale podstawy obliczenia należnej dotacji.

Kolegium Izby stwierdza również, że nałożony na kontrolowanych w § 11 pkt 3 uchwały obowiązek sporządzania na żądanie kontrolującego niezbędnych do przeprowadzenia kontroli kserokopii, dokumentów lub wyciągów z dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem wykracza, w ocenie Kolegium Izby, poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 80 ust. 3f i 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym na dzień 1 stycznia 2016 roku. Stosownie do art. 80 ust. 3f ustawy o systemie oświaty osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, mają prawo wstępu do

szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. Zgodnie natomiast z art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli przez organy, o których mowa w ust. 3e, mają prawo wstępu do szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania, a w przypadku szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a - dodatkowo wglądu do list obecności, o których mowa w ust. 3, oraz ich weryfikacji. Z powołanych wyżej przepisów nie wynika zatem upoważnienie do żądania od kontrolowanych podmiotów sporządzania na żądanie kontrolującego niezbędnych do przeprowadzenia kontroli kserokopii, dokumentów lub wyciągów z dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem. Żądanie takie w ocenie Kolegium Izby nie znajduje umocowania prawnego, w zakresie udzielonego organowi stanowiącemu j.s.t. w art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego, stanowiąc równocześnie nałożenie na kontrolowanych dodatkowego obowiązku nie przewidzianego w ustawie o systemie oświaty.

Powyższe stanowisko Kolegium Izby potwierdził wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 października 2013 roku sygn. I SA/GI 980/13. Wojewódzki Sąd Administracyjny w orzeczeniu tym, odnosząc się do dyspozycji art. 90 ust. 3f ustawy o systemie oświaty wskazał, że w przepisie tym nie ma mowy o obowiązku sporządzania przez kontrolowanego w toku kontroli na żądanie kontrolującego odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń opartych na dokumentach, a mowa jest jedynie o prawie wstępu do szkół oraz prawie wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji z przebiegu nauczania. W ocenie sądu niedopuszczalne jest wprowadzanie aktem prawa miejscowego dodatkowych obowiązków na kontrolowanych, nie przewidzianych w ustawie.

Podkreślić należy, że normy prawa miejscowego zawarte w aktach prawa miejscowego są normami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym i są adresowane do podmiotów stojących na zewnątrz struktury samorządu terytorialnego (wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2001 r., sygn. akt III SA 1170/01, OwSS nr 1/2002 poz. 23). Przepisy prawa miejscowego winny zatem zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem „luzu interpretacyjnego” (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/92).

Kolegium Izby wskazuje także, że w § 11 pkt 5 uchwały wskazano, że cyt. „Kontrolujący ma prawo do: powoływania na świadka osoby wskazanej w dokumentacji kontrolowanego podmiotu jako uczeń, gdy jest to osoba pełnoletnia lub w przypadku uczniów niepełnoletnich rodziców i opiekunów prawnych ucznia”. Wprowadzenie powyższego uregulowania w § 11 pkt 5 uchwały wykracza w ocenie Kolegium Izby poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty. Upoważnienie udzielone w tych przepisach organowi stanowiącemu j.s.t. do ustalenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystywania dotacji nie obejmuje w ocenie Kolegium Izby prowadzenia postępowania dowodowego opartego o obowiązek składania zeznań przez wybrane przez kontrolującego osoby – uczniów lub ich rodziców, czy opiekunów prawnych. Powoływanie świadków nie jest bowiem w ocenie Kolegium Izby ustaleniem „trybu i zakresu kontroli” lecz stanowi element charakterystyczny dla postępowań takich jak postępowanie podatkowe, karne, karno-skarbowe, postępowanie w sprawach dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. We wszystkich wskazanych postępowaniach osoba świadka jak i jej prawa i obowiązki - uregulowane są ustawowo.

W ocenie Kolegium Izby na gruncie ustawy o systemie oświaty brak jest regulacji ustawowej zawierającej upoważnienie do dokonywania działań wskazanych w § 11 pkt 5 badanej uchwały Rady Miasta Zielona Góra.

Kolegium Izby wskazuje, że w orzecznictwie NSA (zob. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. sygn. II GSK 299/12) wskazuje się, że upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (vide wyrok TK z 25 maja 1998 r. sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 48, s. 262). W ocenie TK, powtórzonej w wyroku NSA, organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest zatem upoważniony do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W ocenie Kolegium Izby upoważnienie dla kontrolującego do powoływania na świadka osoby wskazanej w dokumentacji kontrolowanego podmiotu jako uczeń, gdy jest to osoba pełnoletnia lub w przypadku uczniów niepełnoletnich rodziców i opiekunów prawnych ucznia – nie znajduje również umocowania w art. 80 ust. 3f i 3g ustawy o systemie oświaty oraz art. 90 ust. 3f i 3g ustawy o systemie oświaty, w brzmieniu tych przepisów

jakie będzie obowiązywało na dzień 1 stycznia 2016 roku. W powołanych wyżej przepisach ustawodawca nie upoważnił bowiem kontrolujących do dokonywania działań, do których upoważnia § 11 pkt 5 badanej uchwały Rady Miasta Zielona Góra.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że również w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 24 października 2013 roku sygn. I SA/GI 980/13 wskazano, że reguła zabraniająca wprowadzania odrębnych własnych rozwiązań przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uchwalające prawo miejscowe, wynika z art. 94 w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Oznacza to w ocenie WSA w Gliwicach, że organy administracji publicznej, nie posiadają kompetencji do stanowienia prawa miejscowego z przekroczeniem kompetencji do jego podjęcia tj. z przekroczeniem delegacji przewidzianej w ustawie. Akt wykonawczy musi w ocenie sądu regulować tylko i wyłącznie sprawy z zakresu spraw przekazanych w upoważnieniu ustawowym i musi je regulować zgodnie z wytycznymi zawartymi w upoważnieniu.

Kolegium Izby wskazuje również, że w załącznikach do uchwały: nr 1 (wniosek) nr 2 (informacja o liczbie uczniów) nr 3 (rozliczenie dotacji) wprowadzono zapis o treści: cyt.: "Świadomy odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 kodeksu karnego za podanie nieprawdziwych danych oświadczam, że podane informacje są prawdziwe". Wskazane oświadczenie w ocenie Kolegium Izby wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty zarówno w dacie podjęcia uchwały jak i w dacie jej wejścia w życie. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że cyt.: "warunkiem odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest wskazanie na przepis rangi ustawowej, który przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Innymi słowy, jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom, składanym przez zainteresowane podmioty, rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań)" – wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 kwietnia 2015 roku sygn. I SA/Kr 463/15.

Kolegium Izby wskazuje, że z art. 80 ani z art. 90 ustawy o systemie oświaty, nie wynika żadne upoważnienie dla organu stanowiącego do odbierania od podmiotów ubiegających się o dotację podmiotową oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Wprowadzenie wymogu złożenia takiego oświadczenia w załącznikach do uchwały, w ocenie Kolegium Izby wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 80 ust. 4 i 90 ust. 4 ustawy o systemie oświaty do podjęcia aktu prawa miejscowego.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że aby obowiązek składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej mógł być w ogóle nałożony w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego na potencjalnych beneficjentów dotacji - musiałby on wynikać bezpośrednio z ustawy i być zarazem objęty zakresem upoważnienia ustawowego do uregulowania tego obowiązku w akcie prawa miejscowego przez organ stanowiący.

W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze – służy prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp., za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodniczący Kolegium

**Ryszard Zajązkowski**