



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 30 stycznia 2018 r.

Poz. 454

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/WR 238/16 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 29 czerwca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA  
Sędziowie Sędzia WSA  
Sędzia WSA

Jerzy Strzebinczyk (sprawozdawca)  
Katarzyna Borońska  
Tomasz Świetlikowski

Protokolant

starszy sekretarz sądowy Monika Tarasiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 8 czerwca 2016 r.

sprawy ze skargi J. R.

na uchwałę Rady Miejskiej w Lubinie

z dnia 24 listopada 2015 r. nr XII/119/15

w przedmiocie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, innych form wychowania  
przedszkolnego i szkół prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Lubin

przez osoby prawne i osoby fizyczne, a także trybu i zakresu kontroli prawidłowości  
ich pobrania i wykorzystywania

**I. stwierdza nieważność § 8 ust. 4 zaskarżonej uchwały;**

**II. zasądza od Gminy Miejskiej Lubin na rzecz strony skarżącej 780 (siedemset osiemdziesiąt) złotych kosztów postępowania;**

**III. dalej idącą skargę oddala.**

## Uzasadnienie

W dniu 24 listopada 2015 r. Rada Miejska w Lubinie podjęła uchwałę opisaną w sentencji niniejszego wyroku.

Pismem datowanym na dzień 21 grudnia 2015 r. profesjonalny pełnomocnik skarżącego (w niniejszej sprawie), który prowadzi w Lubinie Niepubliczne Przedszkole o nazwie: „Zielone Przedszkole” – działając w trybie art. 53 § 2 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz. U. z 2013, poz. 594 ze zm.) – wezwał Radę do usunięcia naruszenia prawa, upatrując niezgodności z prawem kilku przepisów wspomnianej uchwały (poza jednym, zarzuty naruszenia wszystkich pozostałych przepisów wskazanych w wezwaniu powtórzone potem w skardze).

W dniu 27 stycznia 2016 r. Rada Miejska w Lubinie podjęła uchwałę nr XIV/ 138/16, w której nie uwzględniła wezwania. Stanowisko to – wraz z jego uzasadnieniem – zostało doręczone stronie skarżącej wraz z pismem przewodnim, datowanym na dzień 1 lutego 2016 r.

W przedstawionym stanie faktycznym profesjonalny pełnomocnik zainteresowanego wystosował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargę (terminowo – pismo z dnia 4 lutego 2016 r.), w którym zakwestionował legalność rozwiązań przyjętych w następujących przepisach uchwały Rady z dnia 24 listopada 2015 r. (nr XII/119/15):

- § 4 ust. 6;
- § 6 ust. 1;
- § 7 ust. 7 i ust. 8;
- § 8 ust. 4;
- § 8 ust. 6 lit. a) i lit. d) oraz
- § 8 ust. 7

Zarzucono, iż wskazane regulacje naruszają następujące przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (jednolity tekst: Dz. U. z 2004 r., Nr 265, poz. 2572 ze zm., przywoływanej w dalszych wywodach jako „ustawa oświatowa”): art. 90 ust. 4, art. 90 ust. 3c; art. 90 ust. 2b i art. 90 ust. 3f – poprzez przekroczenie granic delegacji ustawowej dla stanowienia prawa miejscowego. Zarzuty te rozwinięto w uzasadnieniu skargi.

Na kanwie tak sformułowanych zarzutów, strona wniosła o stwierdzenie nieważności w zakwestionowanej części (w tekście skargi posłużono się – zapewne omyłkowo – sformułowaniem „w zaskarżonej całości”, mimo iż nie wskazano żadnych zarzutów, które podawałyby w wątpliwość legalność pozostałych przepisów uchwały) i o zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi – w uzasadnieniu której odniesiono się do zarzutów strony – strona przeciwna wniosła o oddalenie skargi i o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (jednolity tekst: Dz. U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), sądy te są między innymi właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, a wśród nich – jak to ma miejsce w rozpoznawanej sprawie – także aktów prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; jednolity tekst: Dz. U. z 2016 r., poz. 718, powoływanej w dalszych wywodach jako „p.p.s.a.”). Uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego jest zgodna z prawem, jeżeli jest zgodna z przepisami prawa. Natomiast stwierdzenie nieważności uchwały przez sąd następuje tylko w przypadku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Uwzględniając przywołane zasady i kryteria oceny sądowej dokonywanej w tego rodzaju sprawach (co niniejsza), trzeba było jednoznacznie uznać za uzasadniony wyłącznie jeden zarzut skargi. W ocenie Sądu, istotnego naruszenia prawa dopuściła się Rada przyjmując zapis § 8 ust. 4 uchwały poddanej kontroli w niniejszej sprawie, w brzmieniu: „4. Czynności kontrolne przeprowadza się w siedzibie organu

*prowadzącego, który jest kontrolowany, jak i w prowadzonej przez ten organ szkole lub placówce. Kontrola lub poszczególne jej czynności mogą być przeprowadzane również w siedzibie kontrolującego.”*

Cytowany zapis uchwały pozostaje w oczywistej sprzeczności z postanowieniem art. 3f in principio ustawy oświatowej, w którym dopuszczono jedynie – w odniesieniu do kontrolujących – „*prawo wstępu do szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek*”. Mając na uwadze tak zakreślone granice ustawowego „*prawa wstępu*”, trzeba się w pełni zgodzić z argumentacją strony skarżącej, kiedy ta twierdzi, że w granicach tego prawa nie mieści się absolutnie uprawnienie do przeprowadzania czynności kontrolnych także (niejako dodatkowo) „w siedzibie organu prowadzącego”, która może się przecież mieścić w zupełnie innym miejscu niż obiekty, w których organ ten prowadzi szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego albo placówkę innego typu. Taka sytuacja zachodzi również w rozpoznawanym przypadku. Z dołączonej do skargi kopii zaświadczenia o wpisie do ewidencji szkół i placówek niepublicznych (z dnia 26 sierpnia 2010 r.) wynika bowiem niezbita rozbieżność adresów będących miejscem zamieszkania skarżącego, które należy utożsamiać z „*siedzibą organu zarządzającego*”, w wypadku, gdy funkcję taką pełni osoba fizyczna (co ma miejsce w niniejszym przypadku), a adresem, pod którym funkcjonuje samo, prowadzone przez ten organ (osobą fizyczną) „*Zielone Przedszkole*” (placówka o charakterze niepublicznym).

Rozszerzenie zakresu kontroli na inne jeszcze obiekty (w tym mieszkania osób fizycznych sprawujących funkcję organu zarządzającego), poza dopuszczonymi przez prawodawcę, w art. 90 ust. 3f ustawy oświatowej, pozostaje w oczywistej sprzeczności z ostatnio wskazanym przepisem rangi ustawowej. Nie znajduje także uzasadnienia w zakresie delegacji przewidzianej w art. 90 ust. 4 tej samej ustawy, który dopuszcza jedynie (w odniesieniu do weryfikacji prawidłowości przyznawania i wykorzystania dotacji) uszczegółowienie – w drodze uchwały – „*trybu i zakresu kontroli*”. W tym ostatnim pojęciu („*zakres kontroli*”) nie mieści się zaś z pewnością poddawanie czynnościom kontrolnym innych obiektów, niż te, które zostały wskazane *expressis verbis* w art. 90 ust. 3f ustawy oświatowej. Wyliczenie w tym ostatnim przepisie ma charakter zamknięty (a nie przykładowy), co wynika z pominięcia tam przez legislatora zwrotu „*w szczególności*”.

Skoro przepis § 8 ust. 4 zakwestionowanej uchwały narusza normy art. 90 ust. 3f i ust. 4 w sposób jaskrawy (ma ono więc znamiona naruszenia „istotnego”), przeto Sąd był zobligowany do stwierdzenia nieważności tego przepisu prawa miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 147 p.p.s.a. (punkt I wyroku).

W ocenie składu orzekającego, nie można się natomiast zgodzić z pozostałymi zarzutami skargi, czemu dano formalny wyraz w punkcie II sentencji wyroku.

1. W § 4 ust. 1 uchwały, która w części została poddana kontroli Sądu, zastrzeżono wymóg złożenia przez organ prowadzący przedszkole (między innymi) w Urzędzie Miejskim miesięcznej informacji o faktycznej liczbie uczniów (według stanu na pierwszy dzień danego miesiąca), do 15 dnia każdego miesiąca. W skardze zakwestionowano w związku z tym postanowienie ust. 6 w paragrafie 4, w następującym brzmieniu: „*W przypadku złożenia przez organ informacji, o której mowa w ust. 1 po terminie, należna dotacja zostanie przekazana nie wcześniej niż 14 dni od daty wpływu informacji do Urzędu Miejskiego w ...*” W takim zapisie upatruje autor skargi naruszenia art. 90 ust. 3c ustawy oświatowej, wedle którego dotacje przekazywane są w 12 częściach, do ostatniego dnia każdego miesiąca. Analizowane teraz postanowienie § 4 ust. 6 uchwały zezwala natomiast odwlec płatność za dany miesiąc niemal bez jakiegokolwiek ograniczenia czasowego, skoro posłużono się tam terminem minimalnym („*nie wcześniej niż*”).

Takiej argumentacji nie można podzielić, z następujących powodów.

Po pierwsze, delegacja z art. 90 ust. 4 ustawy oświatowej jednoznacznie do-puszcza możliwość określenia (przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego – dalej: „j.s.t.”) także „*terminu i sposobu rozliczenia dotacji*”. Interpretacja cytowanego zwrotu normatywnego musi przy tym uwzględniać postanowienie wcześniej przywołanego rozwiązania, przyjęte w art. 90 ust. 3c tej samej ustawy. Terminowe przekazanie każdej z 12 części dotacji (co do zasady – z wyjątkiem grudnia) do końca każdego miesiąca kalendarzowego wymaga przecież wcześniejszego otrzymania od organu prowadzącego daną placówkę informacji o rzeczywistej („*faktycznej*”) liczbie wychowanków w danym miesiącu. Właśnie z tego powodu w § 4 ust. 1 uchwały zakreślono końcowy termin („*do 15 dnia każdego miesiąca*”) na przekazanie takiej informacji do Urzędu Miejskiego. Łatwo zauważyć, iż terminowy wpływ informacji, o której mowa, spowoduje, iż na zachowanie reguły z art. 90 ust. 3c ustawy oświatowej, j.s.t. będzie dysponowała czasem około dwóch tygodni (w lutym – równo dwa tygodnie, w pozostałych miesiącach – nieco więcej, jeśli pominąć grudzień, potraktowany – ze zrozumiałych względów – wyjątkowo).

Po drugie, trzeba mieć na uwadze to, iż organ prowadzący placówkę określonego typu może nie zachować terminu określonego w § 4 ust. 1 skarżonej uchwały. Właśnie dla takiej ewentualności przewidziano rozwiązanie zapisane w § 4 ust. 6 tej uchwały. W ocenie Sądu, miejscowy normodawca postąpił słusznie, ograniczając się jedynie do zabezpieczenia organowi gminy co najmniej minimalnego (14-sto dniowego) czasu na zrealizowanie powinności przelania danej części rocznej dotacji na rachunek placówki.

Po trzecie, za wyłącznie demagogiczny – w przedstawionej sytuacji – wypada uznać sam argument strony skarżącej, wywodzony z treści art. 90 ust. 3c ustawy oświatowej. Trzeba bowiem zauważyć, iż terminu „do ostatniego dnia miesiąca” nie będzie można w ogóle zachować wtedy, gdy opóźnienie w przekazaniu informacji o faktycznej liczbie uczniów (wychowanków) przekroczy ramy czasowe danego miesiąca kalendarzowego. Ponieważ prawodawca miejscowy (lokalny) nie mógł z góry przewidzieć rozmiaru potencjalnego opóźnienia, przeto trafnie – zdaniem składu orzekającego – nie wprowadził do kontrolowanej uchwały terminu końcowego, ograniczając się jedynie do zagwarantowania minimalnego czasu (14 dni) na zrealizowanie powinności przekazania części dotacji należnej za określony miesiąc na rachunek bankowy placówki. Godzi się dodatkowo zwrócić uwagę, iż ewentualne, drobne (jedno czy dwudniowe) opóźnienie w przekazaniu informacji, której dotyczy § 4 ust. 1 uchwały skontrolowanej przez Sąd, umożliwi najczęściej zachować przez j.s.t. termin wskazany w art. 90 ust. 3c ustawy oświatowej. Większe opóźnienie – jego rozmiar zależny jest przecież wyłącznie od organu prowadzącego placówkę – spowoduje natomiast przekazanie środków później, bez możliwości zachowania terminu założonego w ostatnio wskazanym przepisie ustawowym.

Wreszcie po czwarte, nie można tracić z pola widzenia dyscyplinującego charakteru zapisów wprowadzonych w § 4 ust. 1 i ust. 6 uchwały. Stanowią one swoiste przypomnienie o obowiązku terminowego składania okresowych informacji o faktycznej liczbie uczniów (wychowanków), w interesie samego prowadzącego daną placówkę, właśnie w celu stworzenia mechanizmu, który powinien gwarantować w praktyce wypłatę miesięcznych części dotacji w terminie przewidzianym w art. 90 ust. 3c ustawy oświatowej. Negatywne konsekwencje zwłoki (odłożenie w czasie konkretnej płatności) ponieść powinien sam zainteresowany.

Skoro poddany analizie w tym miejscu uzasadnienia wyroku przepis § 4 ust. 6 uchwały nie narusza prawa, skarga podlegała w tym zakresie oddaleniu.

2. Podobnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do kolejnego zarzutu skargi, rzekomej niezgodności z prawem (głównie ze względu na możliwość wprowadzenia „niepotrzebnego zamieszania” oraz „nieczytelność” – jak to ujęto w uzasadnieniu) § 6 ust. 1 uchwały.

Z woli Rady, przepis ten brzmi następująco: „§ 6. 1. W przypadku zmiany wysokości wydatków bieżących, ustalonych w budżecie lub przewidzianych na utrzymanie ucznia w miejskich przedszkolach, innych formach wychowania przedszkolnego, szkołach, które skutkują zmianą tych wydatków w przeliczeniu na jednego ucznia, ulegają również zmianie kwoty dotacji należnej podmiotom, którym dotację ustala się według tych wydatków – począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano takich zmian.”

W skardze nie zakwestionowano w istocie samej dopuszczalności zmiany wysokości kwot należnych dotacji z przyczyn wskazanych w § 6 ust. 1 uchwały). Podano natomiast w wątpliwość sposób sformułowania samego brzmienia tego przepisu w uchwale. Autor skargi dochodzi mimo to w swoich rozważaniach do końcowego – trafnego przy tym wniosku – iż chodzi o definitywne zmiany wydatków budżetowych na utrzymanie jednego ucznia w placówkach miejskich, które mają automatyczny wpływ na wysokość kwot przyznanych dotacji. W istocie chodzi o zmiany budżetu j.s.t.

Zarzucane w uzasadnieniu skargi (s. 6) „niepotrzebne zamieszanie” oraz „nieczytelność” zakwestionowanego, redakcyjnego ujęcia obecnie analizowanego przepisu uchwały nie są więc niebezpieczeństwami realnymi, skoro w drodze interpretacji tego przepisu strona skarżąca prawidłowo ustaliła jego sens.

W tej sytuacji warto dodatkowo podkreślić, iż przepis § 6 ust. 1 uchwały nie narusza w istocie żadnego interesu skarżącego, ponieważ jego interpretacja nie na-suwa trudności. Dobitnego, acz silnego podkreślenia wymaga w związku z tym, iż strona nie posiada legitymacji do kwestionowania każdego przepisu prawa miejscowego, na wzór delegacji przypisanej przez ustawodawcę organom nadzoru (np. wojewodzie). Brak legitymacji strony w tym zakresie stanowił dodatkowy argument za oddaleniem skargi w odniesieniu do § 6 ust. 1 uchwały.

3. Kolejny zarzut skargi dotyczył § 7 ust. 7 i ust. 8 uchwały, w których zawarto następujące postanowienia:

„7. Organ prowadzący zobowiązany jest do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji wydatków finansowych z udzielonej z budżetu Gminy Miejskiej w ... dotacji.

8. Na dowodach księgowych potwierdzających poniesione (zapłacone) wydatki, które zostały sfinansowane ze środków dotacji z budżetu organu dotującego, organ prowadzący szkołę lub placówkę zobowiązany jest zamieścić:

- sporządzony w sposób trwały opis: „Wydatek w wysokości ... złotych sfinansowany z dotacji udzielonej przez Gminę Miejską w ... na funkcjonowanie ... (nazwa szkoły/placówki),
- informację, jakie było przeznaczenie tego wydatku,
- określenie miesiąca, w którym wydatek został poniesiony (zapłacony),
- pieczęć i podpis osoby reprezentującej organ prowadzący”.

Zdaniem autora skargi, takie sformułowanie zaskarżonych norm wykracza poza ramy delegacji przewidzianej w art. 90 ust. 4 ustawy oświatowej.

Skarżący powtórzył w tym zakresie zarzuty sformułowane w jego wcześniejszej skardze na podobne postanowienia zawarte w § 1 ust. 8 uchwały tej samej Rady (z dnia 10 marca 2015 r., nr IV/51/15) wydanej w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie trybu udzielania, rozliczania dotacji na zadania oświatowe gminy realizowane w szkołach i placówkach oświatowych, prowadzonych na terenie miasta Lubina przez osoby prawne i fizyczne. Tamta skarga została oddalona wyrokiem tutejszego Sądu z dnia 19 sierpnia 2015 r. (III SA/Wr 371/15). Skład Sądu rozpoznający niniejszą sprawę w pełni podziela następujące stanowisko, przemawiające za bezzasadnością zarzutu naruszenia prawa w § 7 ust. 7 i ust. 8 obecnie skarżonej uchwały, zawarte w uzasadnieniu dopiero co przywołanego wyroku, które uznaje za własny pogląd w niniejszej sprawie:

„Wskazać należy w tym zakresie, że organ upoważniony został do ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, jak również do określenia trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, a także zakres danych, które winny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania (art. 90 ust. 4 ustawy). Dodatkowo wskazać należy, że przepis art. 90 ust. 3d zd. drugie przewiduje, że dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących. Z przepisem tym powiązany jest przepis art. 90 ust. 3e ustawy stanowiący, że organy jednostek samorządu terytorialnego mogą kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych szkołom i placówkom z budżetu tych jednostek.

Wykładnia ww. przepisów prowadzi do wniosku, że organy jednostek samorządu terytorialnego uprawnione są m.in. do określenia nie tylko zakresu danych, które winny być zawarte we wniosku o rozliczenie wykorzystania dotacji, ale także do określenia rodzaju dokumentów, które mają służyć ustaleniu tego, czy beneficjenci dotacji wykorzystują otrzymane środki w sposób prawidłowy, tj. zgodnie z celami określonymi w art. 90 ust. 3d ustawy.

Uznać należy w tym stanie, że skoro przepis art. 90 ust. 4 uprawnia do szczegółowego określania procedury kontroli oraz zakresu elementów poddanych kontroli, przy zastosowaniu kryterium prawidłowości wykorzystania środków, a więc zgodności z celami, którym udzielone dotacje mają służyć, że postanowienia uchwały stanowią rozwinięcie tej regulacji.

Skoro bowiem ustawa precyzuje przeznaczenie dotacji, stanowiąc, że dotacje przeznaczone są na dofinansowanie realizacji zadań m.in. przedszkoli w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej, że mogą być wykorzystywane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola (art. 90 ust. 3d ustawy), organy jednostek samorządu terytorialnego mogą więc kontrolować prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanych przedszkolom z budżetu tych jednostek. Czyli poza dotychczasowymi kompetencjami, związanymi z kontrolą faktycznej liczby uczniów w dotowanych przedszkolach, kontrola obejmuje obecnie także rozliczenie dotacji pod kątem wykorzystania jej na zadania bieżące w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Nałożone w kwestionowanych przepisach obowiązki nie wykraczają poza to, co jest konieczne do zapewnienia skutecznej kontroli prawidłowości wykorzystanych dotacji, nie stanowią nadmiernego obciążenia i w żaden sposób nie ograniczają prawa do dotacji. Upoważniając organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego do określenia trybu i zakresu

kontroli prawidłowości ich wykorzystania, ustawodawca pozostawił tym organom taki margines swobody regulacyjnej, który jest konieczny dla stworzenia przepisów gwarantujących skuteczną kontrolę.

Zatem wbrew zarzutom skargi, zobowiązanie podmiotów uprawnionych do prowadzenia dokumentacji finansowej w sposób umożliwiający jednoznaczne określenie sposobu wykorzystania dotacji nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego. Skoro z mocy delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 u.s.o. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały umocowane do określania szczegółowych warunków co do sposobu (trybu) prowadzenia kontroli oraz oznaczenia granic (zakresu) kontroli, to z tego przepisu należy zatem wywodzić umocowanie do nałożenia obowiązku prowadzenia sprawozdawczości z wykorzystanych środków publicznych.

W sprawie nie można uznać, jak chce skarżący, że mamy do czynienia z modyfikacją treści dokumentu księgowego, jaka została określona w art. 21 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości. Zaskarżony przepis uchwały stanowi jedynie uszczegółowienie zapisu ustawowego, nie można zatem uznać, że w tym przypadku mamy do czynienia z istotnym naruszeniem prawa, skutkującym koniecznością jego wyeliminowania z porządku prawnego.”

W konsekwencji przedstawionego stanowiska należało uznać postanowienia § 7 ust. 7 i ust. 8 uchwały poddanej częściowej kontroli Sądu za zgodne z prawem i – w tym zakresie – skargę również oddalić.

4. Pozostałe zarzuty strony skarżącej odnoszą się do następujących regulacji pomieszczonych w obrębie § 8 uchwały:

„6. Kontrolerzy mają prawo do:

a) swobodnego poruszania się na terenie kontrolowanego podmiotu, wstępu do obiektów i pomieszczeń związanych z przedmiotem kontroli, ...

d) żądania od kontrolowanego sporządzenia niezbędnych, w zakresie prowadzonej kontroli, odpisów lub wyciągów z dokumentów i materiałów, jak również zestawień i obliczeń opartych na dokumentach, w terminie przez nich wyznaczonym.

7. Organ prowadzący kontrolowany podmiot zobowiązany jest do zapewnienia warunków i środków niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, w szczególności do niezwłocznego przedstawiania do kontroli żądanych dokumentów i materiałów, terminowego udzielania wyjaśnień oraz terminowego sporządzania wyciągów, zestawień i obliczeń a także w miarę możliwości udostępniania oddzielnych pomieszczeń z odpowiednim wyposażeniem.”

W pierwszej kolejności godzi się przypomnieć, że w punkcie I niniejszego wyroku Sąd stwierdził nieważność § 8 ust. 4 uchwały, a więc przepisu dotyczącego również czynności kontrolnych. Skład rozpoznający sprawę uznał bowiem za niedopuszczalne (i nie znajdujące uzasadnienia w granicach delegacji pomieszczonej w art. 90 ust. 4 ustawy oświatowej) rozszerzenie przez organy stanowiące j.s.t. zakresu obiektów, które podlegałyby kontroli. Wyeliminowanie z obrotu tamtego zapisu uchwały ma bezpośredni skutek dla pozostałych unormowań przyjętych w uchwale odnośnie do trybu i zakresu kontroli, a także na kierunek dokonywania wykładni poszczególnych przepisów z tego zakresu (funkcjonujących już przecież bez postanowienia, którego nieważność stwierdził Sąd).

W konsekwencji, podważane w skardze uprawnienie do swobodnego poruszania się „na terenie kontrolowanego podmiotu” (§ 8 ust. 6 lit. „a” uchwały) może oznaczać wyłącznie „szkoły, przedszkola” oraz „inne formy wychowania przedszkolnego i placówki”, o których mowa w art. 90 ust. 3f ustawy oświatowej, ale już nie siedzibę organu prowadzącego wymienione placówki. Wskazanie tego typu wsparcia (w tym samym przepisie uchwały poddanej weryfikacji Sądu) jednoznacznie uzupełniającym uprawnieniem „wstępu do obiektów i pomieszczeń” (dalej chodzi wyłącznie do obiektów i pomieszczeń danej placówki, bez możliwości kontrolowania obiektu, w którym mieści się siedziba organu prowadzącego), ale tylko niektórych, tych mianowicie, które są związane z przedmiotem kontroli. Innymi słowy można powiedzieć, że bez wyeliminowanego z porządku prawnego ust. 4 w § 8 uchwały, treść ust. 6 lit. „a” w tym samym paragrafie stała się bardziej przejrzysta/czytelna i uzyskała sens należyty przyjętemu tam zapisowi.

Zdaniem składu Sądu orzekającego w niniejszej sprawie, nie można także skutecznie podważać zgodności z prawem obu pozostałych postanowień (§ 8 ust. 6 lit. „d” oraz ust. 7 w tym samym paragrafie), przewidujących dalsze powinności podmiotu poddawanego kontroli (placówki określonego typu).

Sądy administracyjne obu instancji, w tym również tutejszy Sąd, dawały wielokrotnie wyraz we wcześniejszych orzeczeniach (nie tylko tych, które wskazano w odpowiedzi na skargę) przekonaniu o konieczności stworzenia mechanizmów, które urealniłyby kontrolę niewadliwego wydatkowania przyznanych dotacji zgodnie z ich przeznaczeniem, czyniąc ją kontrolą skuteczną. Temu celowi służy – między innymi – szeroki zakres odesłania do regulacji w obrębie prawa miejscowego, przewidzianego w cytowanym już art. 90 ust. 4 ustawy oświatowej. Przypomnienia wymaga, że zawarta tam delegacja dopuszcza wprost – w obecnie interesującym nas zakresie – możliwość ustalenie przez lokalnych prawodawców zakresu danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu wykorzystania dotacji, a także termin i sposób ich rozliczenia. Legislador przewidując zasadę kontroli wydatkowania przyznanych dotacji zgodnie z prawem uprawnia zatem organy stanowiące j.s.t. do uszczegółowienia wymaganych dla potrzeb tej kontroli danych oraz trybu dokonywania samej kontroli.

W kontekście tak zakreślonych zadań miejscowego normodawcy wypada dobitnie podkreślić, iż każda z powinności nałożonych na kontrolowany podmiot w § 8 ust. 6 lit. „d” i w ust. 7 zaskarżonej uchwały nie wykracza poza ramy upoważnienia ustawowego z art. 90 ust. 4 ustawy oświatowej. Nie można bowiem twierdzić – jak to czyni strona skarżąca – że zakres czynności kontrolnych został przez centralnego prawodawcę wskazany w art. 90 ust. 3f tej samej ustawy. Gdyby rzeczywiście takie założenie przyświecało mu przy formułowaniu tego ostatniego przepisu, przewidziane w art. 90 ust. 4 umocowanie do ustalenia (w przepisach prawa miejscowego) trybu i zakresu kontroli, a w szczególności wskazania danych, które powinny być zawarte w rozliczeniu z wykorzystania dotacji oraz terminu i sposobu ich rozliczania, traciłoby w istocie swój sens. Delegacja ustawowa, której ramy stanowią przedmiot aktualnych wywodów, okazałaby się po prostu martwa. Natomiast wszystkie uprawnienia kontrolujących wskazane w § 8 ust. 6 lit. „d” i w ust. 7 wpisują się w ramy upoważnienia przewidzianego w art. 90 ust. 4 ustawy oświatowej, uszczegółowiając regułę z art. 90 ust. 3f, zwłaszcza poprzez ustalenie sposobu przeprowadzenia kontroli. Rozważane uprawnienia nie są przy tym uciążliwe dla kontrolowanego, jeśli zważyć doprecyzowania typu: „niezbędnych” (odnosi się do obowiązku ewentualnego sporządzenia odpisów i wyciągów z dokumentów, a także zestawień i obliczeń opartych na dokumentach – § 8 ust. 6 lit. „d” lub zapewnienia warunków i środków do przeprowadzenia kontroli – § 8 ust. 7), czy też „w miarę możliwości” (odnosi się z kolei do udostępnienia kontrolerom osobnych pomieszczeń ze stosownym wyposażeniem – § 8 ust. 7).

Jak poprzednio godzi się więc powtórzyć, iż skoro z mocy delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 ustawy oświatowej organy stanowiące j.s.t. zostały umocowane do określania szczegółowych warunków co do sposobu (trybu) prowadzenia kontroli oraz oznaczenia granic (zakresu) kontroli, to z tego przepisu można zasadnie wywodzić umocowanie również do nałożenia na kontrolowany podmiot obowiązków tego rodzaju, jakie zostały przewidziane w § 8 ust. 6 lit. „d” i w ust. 7 skarżonej uchwały.

W konsekwencji, skarga podlegała oddaleniu także co do zarzutów niezgodności z prawem ostatnio wskazanych zapisów przyjętych w uchwale.

O kosztach (punkt III wyroku) orzeczono natomiast na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.