



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 27 kwietnia 2022 r.

Poz. 2336

WYROK NR III SA/WR 76/20 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 listopada 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w składzie
następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia WSA Magdalena Jankowska-Szostak
Sędzia WSA Kamila Paszowska-Wojnar
(sprawozdawca)
Sędzia WSA Katarzyna Borońska

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 14 października 2020 r.
sprawy ze skargi Centrum Nauki i Biznesu „Żak” sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi
na uchwałę nr LXII/1446/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 września 2018 r.
w przedmiocie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom
oświatowym

I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie § 3 ust. 10, § 4 ust. 7, § 5 ust. 1 zdanie drugie, § 5 ust. 5 pkt 2 w zakresie dotyczącym wglądu do innych materiałów oraz § 5 ust. 5 pkt 6 w zakresie dotyczącym uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach;

II. w pozostałej części skargę oddala;

III. zasądza od Gminy Wrocław na rzecz Centrum Nauki i Biznesu „Żak” sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi kwotę 797 zł (siedemset dziewięćdziesiąt siedem złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Centrum Nauki i Biznesu "Żak" Sp. z o.o. w Łodzi (dalej: Spółka, Strona, Skarżąca) jako organ prowadzący szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych wniosła skargę na uchwałę Rady Miasta Wrocławia nr LXII/1446/18 z 13 września 2018 r. w przedmiocie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne (dalej: uchwała).

Zaskarżonej uchwale Spółka zarzuciła naruszenie art. 36 ust. 1 i 2 oraz art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203 ze zm. dalej jako: u.f.z.o.) poprzez wydanie uchwały z przekroczeniem delegacji ustawowej oraz naruszeniem zasad przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji.

W konsekwencji Spółka wniosła o stwierdzenie nieważności uchwały w całości, w szczególności w zakresie § 3 ust. 10, § 4 ust. 7, § 5 ust. 4, § 5 ust. 5 pkt 1, § 5 ust. 1 zdanie drugie (w zakresie, w jakim wskazuje, że kontrole prawidłowości pobrania dotacji mogą być przeprowadzane w miejscach i czasie realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych lub innych statutowych realizowanych przez podmiot kontrolowany), § 5 ust. 5 pkt 2, § 5 ust. 5 pkt 3, § 5 ust. 5 pkt 4, § 5 ust. 5 pkt 5 i § 5 ust. 5 pkt 6 oraz o zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania sądowego.

W uzasadnieniu zarzutu dotyczącego § 3 ust. 10 uchwały Spółka podniosła, że nie można uznać za zgodne z prawem żądanie przedkładania przez organ prowadzący szkołę harmonogramu realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze, w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć, a także list obecności w pierwszy dzień roboczy po zakończeniu każdej części realizacji obowiązkowych zajęć. Wskazano, że ustawa o finansowaniu zadań oświatowych zawiera zamknięty katalog i dotyczy czynności kontrolnych, a nie podejmowanych przed wszczęciem kontroli. W związku z tym przepis § 3 ust. 10 uchwały wykracza poza zakres umocowania ustawowego wynikającego z art. 36 u.f.z.o.

Uzasadniając zarzut dotyczący § 4 ust. 7 uchwały Spółka podniosła, że ingerencję organu stanowiącego jednostki samorządu w sposób opisu (dekretacji) dokumentów źródłowych należy uznać za pozbawioną podstaw prawnych. Powołała się przy tym na orzeczenia NSA, w którym stwierdzono, że organy samorządu nie są upoważnione aby regulować aktem prawa miejscowego zasady prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej przez podmioty otrzymujące dotacje.

Odnośnie do kontroli prawidłowości pobrania dotacji (§ 5 ust. 1 zdanie 2 uchwały) Spółka uzasadniała, że przepis art. 36 ust. 2 u.f.z.o. daje osobom upoważnionym do prowadzenia kontroli uprawnienie do wejścia na teren kontrolowanej placówki oświatowej i wglądu w prowadzoną przez nią dokumentację, jednakże przeprowadzanie kontroli w miejscu i w czasie realizacji podstawy programowej lub innych zadań statutowych, pozostaje w sprzeczności z treścią tego przepisu. Zdaniem skarżącej wykonywanie czynności kontrolnych, w szczególności badanie dokumentów powinno odbywać się poza miejscami i godzinami, w których prowadzone są zajęcia. Działanie takie zakłóca bowiem pracę szkół i uniemożliwia realizację podstawy programowej i jest niezgodne z art. 55 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo oświatowe zapewniającym wstęp na zajęcia lekcyjne jedynie nauczycielom wykonującym czynności z zakresu nadzoru pedagogicznego.

Skarżąca wskazała również, że § 5 ust. 4 uchwały przewidujący, że kontrola rozpoczyna się w chwili doręczenia osobie prowadzącej upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz okazania legitymacji służbowej kontrolera, w jej ocenie nakłada na podmiot kontrolowany obowiązek ustanowienia pełnomocnika celem odbioru upoważnienia oraz okazania legitymacji służbowej, podczas gdy przepis ustawy nie przyznaje takich kompetencji.

Dalej Skarżąca argumentowała, że § 5 ust. 5 pkt 1 uchwały stanowiący, że kontrolerzy mają prawo do wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu może być interpretowany rozszerzająco i obejmować także wstęp na zajęcia lekcyjne podczas realizacji podstawy programowej. Podkreśliła także, że przepis art. 36 ust. 2 u.f.z.o. daje kontrolującym jedynie uprawnienie w zakresie wstępu do budynku, a nie do sal lekcyjnych.

Także uprawnienia kontrolujących, o jakich mowa w § 5 ust. 5 pkt 2 uchwały, a dotyczące wglądu do dokumentów i innych materiałów, w sytuacji, w której art. 36 ust. 2 u.f.z.o. obejmuje prawo wglądu do dokumentacji organizacyjnej, finansowej i przebiegu nauczania, w ocenie Skarżącej wykraczają poza zakres delegacji ustawowej.

Dalej wskazano, że w § 5 ust. 5 pkt 3 uchwały również przekroczono upoważnienie ustawowe poprzez ustanowienia prawa kontrolera do żądania sporządzenia niezbędnych do kontroli kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń opartych na dokumentach, podczas gdy prawidłowo sformułowany zapis winien brzmieć, iż ma on prawo do wykonywania niezbędnych kopii, odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń we własnym zakresie. Wskazano, że ustawodawca upoważnił kontrolujących do wglądu do dokumentacji, a nie do żądania opracowania tej dokumentacji. Wobec tego zdaniem Skarżącej doszło do nałożenia w tym zakresie dodatkowego pozaustawowego obowiązku na kontrolowane podmioty.

Stwierdzono następnie, że § 5 ust. 5 pkt 4 uchwały dający kontrolerowi prawo do występowania o udzielanie ustnych i pisemnych wyjaśnień w związku z zakresem kontroli w terminie przez niego wyznaczonym w sytuacji, w której u.f.z.o. nie przewiduje w związku z kontrolą składania oświadczeń przez dyrektora i osobę prowadzącą, stanowi niedopuszczalne przerzucenie na kontrolowanego ciężaru czynności dowodowych, które powinny być realizowane przez kontrolującego. Ponadto kontrolowany podmiot powinien wiedzieć dokładnie w jakim terminie będzie obowiązany przedłożyć na żądanie kontrolującego wyjaśnienia, więc zapis jest zdaniem Skarżącej niejednoznaczny i ogólnikowy.

Dalej podniosła Skarżąca, że § 5 ust. 5 pkt 5 uchwały dający kontrolerowi w związku z zakresem kontroli prawo do powołania na świadka osoby wykazanej w dokumentacji podmiotu kontrolowanego podmiotu jako uczeń, gdy jest to osoba pełnoletnia lub w przypadku uczniów niepełnoletnich – rodziców lub opiekunów prawnych nie należy do materii, która może być regulowana aktem prawa miejscowego i pozostaje poza kompetencjami normotwórczymi z art. 38 u.f.z.o.

W ostatniej kolejności Spółka wskazała, że uprawnienie kontrolera przewidziane w § 5 ust. 5 pkt 6 uchwały w zakresie sprawdzenia spełnienia przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w miesiącu, a także uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach, bez określenia, że może to nastąpić w związku z przekazaną dotacją, może być interpretowane rozszerzająco i obejmować także wstęp na zajęcia lekcyjne do sal lekcyjnych podczas realizacji podstawy programowej celem weryfikacji list obecności w czasie rzeczywistym w związku z dotacją, która nie została jeszcze wypłacona.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł jej oddalenie.

W ocenie organu zaskarżona uchwała nie przekroczyła zakresu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. Nie doszło również do naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia zarówno skarżącego jak i pozostałych dotowanych podmiotów.

Odnosnie do § 3 ust. 10 zaskarżonej uchwały organ podnosił, że w zaskarżonej uchwale wyraźnie oddzielono obowiązek składania harmonogramów i list obecności od trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, a zatem tych obowiązków nie należy utożsamiać z kontrolą. Dodał, że wprowadzenie powyższego wymogu w zaskarżonej uchwale ma przyczynić się do wykazywania liczby uczniów w sposób bardziej zdyscyplinowany i zgodny ze stanem faktycznym. Celem ustawowym jest bowiem przekazywanie dotacji na rzeczywistą liczbę uczniów. Zebranie list obecności bezpośrednio po przeprowadzeniu danego cyklu zajęć (po każdym zjeździe) ma także walor prewencyjny przed wyludzeniem środków publicznych i poświadczaniem nieprawdy.

W zakresie § 4 ust. 7 uchwały organ podniósł, że dane niezbędne do oceny prawidłowości rozliczenia dotacji powinny wynikać z dokumentacji organizacyjnej, przebiegu nauczania i finansowej szkoły. Organ powołał się na wyrok NSA z dnia 10 marca 2015 r. w sprawie II GSK 261/14, w którym stwierdzono, że czynność opisywania dokumentów potwierdzających poczynione wydatki ze środków pochodzących z dotacji w prosty i nieuciążliwy dla beneficjenta sposób umożliwia skuteczną kontrolę organu nad

prawidłowością wydatkowanych kwot dotacji, a zatem wprowadzony w tym zakresie obowiązek zdaniem organu mieści się w granicach delegacji ustawowej.

Odnosząc się do § 5 ust. 1 zdanie drugie uchwały, organ stwierdził, że fakt pobrania dotacji nie jest jedynie techniczną czynnością, lecz jest to ciągły proces charakteryzujący się dokonywaniem przez organ prowadzący szkołę i organ dotujący powiązanych ze sobą czynności. W ocenie organu weryfikacja list obecności w czasie rzeczywistym nie ma wpływu na kwotę dotacji przekazywaną szkole w danym miesiącu, stanowi natomiast podstawę do potwierdzenia, że złożona w następnym miesiącu informacja o frekwencji jest prawidłowa. Zdaniem organu samo uprawnienie do obserwacji i sprawdzania zgodności listy uczniów ze stanem rzeczywistym nie zakłóca procesu realizacji podstawy programowej, nie jest czasochłonna i nie wymaga zaangażowania personelu pedagogicznego czy innych osób z kontrolowanej placówki, stanowiąc najprostszy i najbardziej adekwatny sposób realizowania przepisów u.f.z.o. Dalej wskazano, że działania podejmowane przez kontrolera w celu weryfikacji faktycznego spełniania przez uczniów uczestnictwa w zajęciach nie mają na celu zakłócenia pracy szkoły, a dotychczasowe doświadczenia pokazują, że minimalizowana jest uciążliwość tych czynności.

W zakresie § 5 ust. 4 uchwały organ podniósł, że określenie w uchwale konkretnych czynności, których zrealizowanie będzie wskazywało na fakt rozpoczęcia kontroli, należy do kwestii związanych z kontrolą. Jednoczesne doręczenie upoważnienia oraz okazanie legitymacji służbowej kontrolera ma na celu potwierdzenie właściwego umocowania kontrolera, przy czym zapis ten nie nakłada na podmiot kontrolowany obowiązku ustanowienia pełnomocnika.

Dalej, odnosząc się do zarzutu Skarżącej dotyczącego § 5 ust. 5 pkt 1 uchwały, wskazano, że omawiane uprawnienia zostały kontrolerom nadane tylko i wyłącznie w związku z zakresem kontroli, na co wprost wskazuje treść uchwały, tak więc obawy Skarżącej, że zostaną one wykorzystane przez kontrolerów w zakresie niezwiązanym z przedmiotem kontroli organ uznał za bezzasadne, wskazując jednocześnie, że zastrzeżenia Strony budzi nie sam przepis uchwały, lecz sposób jej interpretowania, podczas gdy nie jest możliwym rozszerzenie zakresu przewidzianych uprawnień.

Podniesiono następnie, że nie są zasadne zarzuty Strony co do pozostałych zapisów uchwały, przewidujących określone prawa kontrolerów w związku z zakresem kontroli. Organ stanowiący ma bowiem delegację ustawową do określenia warunków niezbędnych do realizacji kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych, a zatem ma możliwość nałożenia na kontrolowanych obowiązku współdziałania z kontrolującymi i wykorzystania prawnych rozwiązań z postępowań kontrolnych uregulowanych przepisami ustawowymi dotyczącymi kontroli innej materii. Według organu nie może dojść do sytuacji, aby beneficjent miał otrzymywać dotacje bez żadnych obowiązków po jego stronie w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z celami. Powołał się przy tym organ na tezę z orzecznictwa NSA, zgodnie z którą organ stanowiący ma obowiązek stworzyć sprawny i skuteczny system kontroli, w ramach którego mogą się mieścić uprawnienia organu kontrolującego do przeprowadzenia oględzin, jak również wzywania i przesłuchiwania świadków, żądania udzielenia ustnych czy pisemnych wyjaśnień czy korzystania z pomocy biegłych, a wskazane działania nakierowane na zebranie stosownych dowodów są normalnymi czynnościami przeprowadzanymi w ramach postępowania kontrolnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje.

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

Przypomnieć należy, że przedmiotem sądowej kontroli legalności jest uchwała Rady Miasta Wrocławia nr LXII/1446/18 z 13 września 2018 r. w przedmiocie dotacji udzielanych publicznym i niepublicznym przedszkolom, szkołom i placówkom oświatowym oraz innym formom wychowania przedszkolnego, prowadzonym przez osoby fizyczne (zmieniona uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr X/256/19 z dnia 13 czerwca 2019 r.) w zakresie jej § 3 ust. 10, § 4 ust. 7, § 5 ust. 4, § 5 ust. 5 pkt 1, § 5 ust. 1 zdanie drugie, § 5 ust. 5 pkt 2, § 5 ust. 5 pkt 3, § 5 ust. 5 pkt 4, § 5 ust. 5 pkt 5 i § 5 ust. 5 pkt 6.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32, oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji. Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.f.z.o. niepubliczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego (ust. 2). Uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, o którym mowa w ust. 2, potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności (ust. 3). Dotacja, o której mowa w ust. 2, przysługuje za lipiec i sierpień na każdego ucznia, który w czerwcu spełnił warunek, o którym mowa w ust. 2 (ust. 4).

Dla porządku tylko dodać trzeba, że ustawa ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Do tego momentu uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego co do ustalania trybu udzielania i rozliczania dotacji (...) oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania (...) normował art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2017 r., poz. 2198 ze zm.) – dalej: "u.o.s", zgodnie z którym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a-1c i 2-3b, 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.

Dlatego też z uwagi na zbieżność powyższych unormowań w ich zasadniczych aspektach dla potrzeb niniejszego uzasadnienia, Sąd będzie odwoływał się także do orzecznictwa sądowego wypracowanego na tle powyższego przepisu, które, zdaniem składu orzekającego, nie straciło na aktualności.

Jak wskazuje brzmienie powołanego wyżej art. 38 ust. 1 u.f.z.o., organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do ustalenia trybu udzielania rozliczania dotacji oraz trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania dotacji.

Tryb w rozumieniu potocznym według słownika języka polskiego oznacza – ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw, metodę postępowania, sposób, system (por. E. Sobol red.: Nowy słownik języka polskiego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003 r., s. 1050). W orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie kontroli powinno być rozumiane jako działanie mające na celu sprawdzenie, zestawienie zastanego stanu faktycznego ze stanem wymaganym. Uprawnienie do określenia trybu kontroli to z kolei ustalenie zasad na jakich będzie się ona odbywać, sposobu postępowania, procedury przeprowadzania kontroli. Nie może budzić wątpliwości, że w odniesieniu do środków publicznych muszą obowiązywać szczególne zasady weryfikacji ich wydatkowania przez podmioty niewchodzące w skład sektora finansów publicznych. Cele te, w odniesieniu do dotacji oświatowych, są realizowane poprzez stanowienie aktów prawa miejscowego określających szczegółowo reguły, procedury i granice kontroli, zgodnie z ustawową delegacją zawartą uprzednio w 90 ust. 4 u.o.s., a obecnie w art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Wynika zatem z powyższego, że tryb oznacza jakiś system postępowania, może to być system kontroli wykorzystywania dotacji, czyli pełny zakres regulacji mających na celu sprawdzenie prawidłowości wykorzystywania dotacji (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1570/12 – CBOSA).

Jak wyjaśnił NSA w wyroku z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1746/14 – CBOSA, zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 90 ust. 4 u.o.s. intencją ustawodawcy było przeniesienie na rzecz organu stanowiącego właściwej jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia do ustalenia, w drodze uchwały (stanowiącej akt prawa miejscowego), ogólnych zasad związanych z procesem przyznawania dotacji oświatowych oraz trybu weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznawanych środków. Obowiązkiem

organu dotującego bowiem nie jest tylko udzielenie dotacji publicznym i niepublicznym szkołom i przedszkolom na każdego ucznia, ale także dokonanie kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczenie tych dotacji. Nie może dojść bowiem do sytuacji, aby beneficjent miał otrzymywać dotacje bez żadnych obowiązków po jego stronie, a w szczególności w zakresie wykazania faktu wydatkowania dotacji zgodnie z jej celami (oba powołane powyżej wyroki NSA dotyczyły również skargi spółki "Żak" na uchwałę w przedmiocie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji, i na uchwałę zmieniającą uchwałę w tym przedmiocie wydane przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego).

Niewątpliwie zatem właściwa jednostka samorządu terytorialnego, z której budżetu wypłacane są dotacje, ma prawo – a nawet obowiązek - kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji przez upoważnione podmioty. Ustanowiony przez jednostkę samorządową system kontroli musi bowiem skutecznie realizować cel ustawy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, zgodzić się należy ze Skarżącą, że § 3 ust. 10, § 4 ust. 7, § 5 ust. 1 zdanie drugie, § 5 ust. 5 pkt 2 w zakresie dotyczącym wglądu do innych materiałów oraz § 5 ust. 5 pkt 6 w zakresie dotyczącym uzyskiwania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach nie odpowiadają prawu, co skutkuje stwierdzeniem ich nieważności zgodnie z art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm., dalej jako p.p.s.a.). W zakresie zaś sprzeczności z prawem § 5 ust. 4, § 5 ust. 5 pkt 1, § 5 ust. 5 pkt 3, § 5 ust. 5 pkt 4, § 5 ust. 5 pkt 5 uchwały, zarzuty skargi uznać należało za chybione i skargę oddalić, podobnie jak co do zarzutów dotyczących § 5 ust. 5 pkt 2 i § 5 ust. 5 pkt 6 uchwały z wyłączeniem części objętej stwierdzeniem nieważności.

Zgodzić się trzeba z organem, że § 5 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym kontrola rozpoczyna się w chwili doręczenia osobie prowadzącej upoważnienia do przeprowadzenia kontroli oraz okazania legitymacji służbowej kontrolera, nie sposób uznać za niezgodny z prawem. Sąd całkowicie podziela stanowisko organu, że określenie w uchwale konkretnych czynności, których zrealizowanie będzie wskazywało na fakt rozpoczęcia kontroli, należy do kwestii związanych z kontrolą. Czytelne i precyzyjne wskazanie takiego momentu jest tak naprawdę w interesie kontrolowanego, który dzięki temu uzyskuje możliwość weryfikacji, czy kontrola rzeczywiście się toczy, czy też podejmowane są czynności poza formalną kontrolą (co nie byłoby dopuszczalne). Trudno też zgodzić się ze Skarżącą, że zapis ten miałby nakładać na podmiot kontrolowany dodatkowe obowiązki w zakresie ustanowienia pełnomocnika. Funkcjonowanie podmiotu prowadzącego szkołę, tak jak każdego innego podmiotu musi zakładać odbieranie oświadczeń od osób trzecich czy pism od instytucji lub organów.

Przechodząc dalej, wskazać należy, że w myśl art. 36 u.f.z.o. organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-30 i art. 32 (ust. 1). Zgodnie z ust. 2 tego unormowania osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2- także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji.

Zgodzić się należy z organem, że obowiązkiem organu dotującego nie jest tylko i wyłącznie udzielenie dotacji publicznym i niepublicznym szkołom i przedszkolom na każdego ucznia, ale także dokonanie kontroli prawidłowości wydatkowania i rozliczenie tych dotacji, a kontrola ta powinna obejmować m.in. ustalenie faktycznej liczby uczniów w terminach określonych przez organ udzielający dotacji. Zgodzić się trzeba ze stwierdzeniem, że kontrola to zespół zagwarantowanych ustawowo uprawnień podmiotów kontrolujących, którym musi towarzyszyć obowiązek znoszenia, akceptowania takich działań przez podmioty podlegające kontroli. W ocenie Sądu przepis art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych należy niewątpliwie interpretować w ten sposób, że w ramach przyznanego uprawnienia do kontrolowania prawidłowości wykorzystania dotacji, osoby prowadzące kontrolę mają prawo wstępu na teren szkoły oraz prawo

do przeglądania dokumentacji szkolnej. W ramach przyznanego prawa, zgodnie z ustawową delegacją, dopuszczalne jest też określanie w aktach prawa miejscowego innych warunków niezbędnych do realizacji celu w postaci kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych.

Zdaniem Sądu cel ten może być osiągnięty poprzez ustanowienie obowiązku zrealizowania żądania podmiotu kontrolującego odnośnie sporządzania kopii i odpisów, a takie zapisy zawarte w uchwale (§ 5 ust. 5 pkt 3), zdaniem Sądu, nie wykraczają poza delegację z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. Tak sformułowany obowiązek nie może być uznany za nadmierny i wykraczający poza zwykłą potrzebę uzasadnioną koniecznością przeprowadzenia czynności przez kontrolujących. W ocenie Sądu, w ramach tego procesu kontroli mieszczą się uprawnienia organu kontrolującego do przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności, obserwacji i sprawdzania uczestnictwa, jak również żądania udzielenia ustnych i pisemnych wyjaśnień (o czym będzie mowa poniżej). Nie jest nadmiernym uprawnieniem kontrolujących przyznanie im możliwości żądania sporządzania niezbędnych do kontroli odpisów i wyciągów z dokumentacji, czy zestawień i obliczeń opartych na dokumentach (por. też wyrok NSA z dnia 25 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1746/14, CBOSA). Tym samym, zdaniem Sądu, nie są zasadne zarzuty skargi, co do niezgodności z prawem postanowienia § 5 ust. 5 pkt 3 uchwały.

W ocenie Sądu, kwestionowane zapisy stanowią gwarancję realizacji przez uprawnione podmioty wynikających z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych czynności w kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji przyznaných z budżetów tych jednostek, m.in. prawa wstępu do szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania. W ocenie Sądu, wszystkie określone wyżej wymienionymi regulacjami warunki mają sprzyjać sprawnej i szybkiej kontroli. Ukształtowane one zostały w taki sposób, aby kontrola stanowiła możliwie jak najmniejszą uciążliwość dla kontrolowanego. Niewątpliwie przeprowadzenie kontroli wiązać się będzie zawsze z jakimś poziomem uciążliwości i zaburzeniem normalnej organizacji pracy placówki, jednak nie sposób przyjętych w zaskarżonym unormowaniu uchwały postanowień uznać za sprzeczne z prawem i wymierzone przeciwko podmiotowi prowadzonej placówki. Pobieranie środków publicznych wiąże się nierozdzielnie z poddaniem się trybowi kontroli rozliczenia i wydatkowania tych środków. Z tego względu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego - wykonując delegację ustawową zawartą w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. - uprawniony jest do stworzenia systemu kontroli, który będzie pozwalał na pełną weryfikację wykorzystywania przez beneficjentów dotacji. Nie jest natomiast akceptowalna sytuacja, w której jednostka ta nie miałaby możliwości, lub miałaby utrudnioną możliwość skontrolowania prawidłowości wydatkowania przyznannej dotacji.

Mając powyższe na względzie, Sąd doszedł do przekonania, że nie zasługuje na podzielenie stanowisko Skarżącej odnośnie niezgodności z prawem § 5 ust. 5 pkt 1 uchwały, przewidującego, że kontrolerzy mają prawo wstępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu. W ocenie Skarżącej zapis ten może być interpretowany rozszerzająco i oznaczać także wstęp na zajęcia lekcyjne podczas realizacji podstawy programowej. Sąd zgadza się z organem, że Skarżąca de facto kwestionuje sposób interpretacji omawianego zapisu. Taki sposób interpretacji nie miałby zresztą racji bytu. Zapis ten musi być bowiem interpretowany przez pryzmat przepisu art. 36 ust. 2 u.f.z.o., który zdaniem Sądu wprowadza uprawnienie w zakresie wstępu kontrolujących do budynku szkoły, nie pozwala jednak na ich wstęp na prowadzone zajęcia dydaktyczno – wychowawcze (biorąc pod uwagę m.in. treść art. 55 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo oświatowe). Kwestia ta zostanie rozważona poniżej, w ramach analizy zasadności zarzutu dotyczącego § 5 ust. 1 zdanie drugie uchwały.

W tym miejscu zauważyć jeszcze trzeba, że omawiany zapis stanowi wprawdzie powtórzenie przepisu ustawy, jednakże w ocenie Sądu w tym wypadku nie należy tego traktować jako istotną wadę tekstu prawnego. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. akt II GSK 952/15 – CBOSA - dopuszczalność takiego powtórzenia uzasadniona jest przejrzystością tekstu skupiającego wówczas całość regulacji uchwały dotyczących procesu dotowania szkół. Ich uregulowanie w uchwale ma charakter porządkujący i precyzujący te formy, co bez ich powielenia nie jest możliwe. Zabieg ten jest uzasadniony potrzebą czytelności

i zrozumiałości aktu prawnego przez jego adresatów, tym bardziej gdy zakres tego powtórzenia nie jest znaczny. Taki, w ocenie Sądu, był cel regulacji omawianej uchwały.

Podobnie rzecz się ma z przewidzianym w § 5 ust. 5 pkt 2 uprawnieniem kontrolerów w zakresie „wglądu do dokumentów” (nie dotyczy to jednak uprawnienia dotyczącego wglądu do „innych materiałów”, o czym będzie mowa poniżej). Zapis ten we wskazanym zakresie jest zdaniem Sądu prawidłowy, należy go bowiem odczytywać w zgodzie z art. 36 ust. 2 u.f.z.o., co oznacza, że uprawnienie to dotyczy tylko takiej dokumentacji, która została wprost wymieniona w tym przepisie (tj. dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2 - także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji).

Sąd zgadza się również z argumentacją organu, zgodnie z którą w ramach skutecznego procesu kontroli mieszczą się uprawnienia organu kontrolującego do żądania udzielenia ustnych i pisemnych wyjaśnień w wyznaczonym terminie (§ 5 ust. 5 pkt 4 uchwały) oraz do powołania na świadka pełnoletniego ucznia lub jego rodzica bądź opiekuna prawnego w przypadku gdy uczeń jest niepełnoletni (§ 5 ust. 5 pkt 5 uchwały).

Słusznie podniesiono w odpowiedzi na skargę, że organ stanowiący ma delegację ustawową do określenia warunków niezbędnych do realizacji kontroli prawidłowości wykorzystania środków publicznych, a zatem ma możliwość nałożenia na kontrolowanych obowiązku współdziałania z kontrolującymi i wykorzystania prawnych rozwiązań z postępowań kontrolnych uregulowanych przepisami ustawowymi dotyczącymi kontroli innej materii. Wskazane działania (takie jak przeprowadzenie oględzin, jak również wzywania i przesłuchiwanie świadków, żądania udzielenia ustnych czy pisemnych wyjaśnień czy korzystania z pomocy biegłych), jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, istotnie są normalnymi czynnościami przeprowadzanymi w ramach postępowania kontrolnego. Nie można zatem twierdzić, jak czyni to Skarżąca, że nałożenie na kontrolowanego obowiązków w powyższym zakresie miałyby oznaczać przerzucenie na nią ciężaru czynności dowodowych, spoczywającego na kontrolujących. To właśnie w ramach realizacji ciężaru dowodowego organ kontrolujący gromadzi wskazane dowody.

Sąd nie podziela również stanowiska Skarżącej, zgodnie z którym zapis dotyczący uprawnienia do żądania udzielenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie miałby być niejednoznaczny i ogólnikowy. Istotnie, termin ten nie został wprost określony w uchwale i wyznaczany jest każdorazowo przez kontrolujących, trudno jednak byłoby przyjąć, że kwestia ta nie może być potraktowana elastycznie, w zależności od danej sytuacji. Podkreślić przy tym trzeba, że nie chodzi tu o dokonanie skomplikowanych czynności (z czym mogłaby się ewentualnie wiązać pewna obawa o możliwość dotrzymania terminu), lecz jedynie o udzielenie wyjaśnień przez podmiot kontrolowany.

W kontekście przedstawionych już wcześniej uwag chybiona jest również argumentacja skargi, że sprzeczne z prawem miałyby być unormowanie zawarte w § 5 ust. 5 pkt 6 uchwały w zakresie uprawnień kontrolujących w szkołach niepublicznych, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki – do sprawdzenia spełniania przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu. Kontrola ma służyć prawidłowości wykorzystania przyznanych dotacji, a więc niezasadne i nielogiczne byłoby przyjęcie stanowiska, iż nie wolno kontrolerom swobodnie poruszać się po obiektach i pomieszczeniach związanych z przedmiotem kontroli w tym celu aby np. zweryfikować zapisy dokumentacji ze stanem rzeczywistym. Dla oceny legalności § 5 ust. 5 pkt 6 w tej części uchwały nie bez znaczenia jest też stwierdzenie, że gdyby prawo kontroli wykorzystania środków publicznych miało być realizowane wyłącznie poprzez prawo wglądu w dokumentację i prawo wstępu do szkół, to ustawodawca nie zawarłby w ustawie stosownej delegacji do stanowienia przez organy przepisów określających tryb (sposób działania) przeprowadzenia kontroli. Ponadto, trzeba wskazać, że kontrola z samego założenia wiąże z pewnymi uciążliwościami w funkcjonowaniu podmiotów kontrolowanych, ale nie sposób też zapominać, że przyznanie dotacji rodzi po stronie beneficjenta pewne obowiązki, do których zaliczyć należy właśnie poddanie się kontroli. Zdaniem Sądu samo uprawnienie do sprawdzenia zgodności listy uczniów ze stanem rzeczywistym (spełnienia przez uczniów obowiązku uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach w danym miesiącu, co najmniej 50% frekwencja) nie zakłóca procesu realizacji podstawy programowej, realizacja tego

uprawnienia (sprawdzenie listy ze stanem rzeczywistym), nie jest czasochłonna i nie wymaga zaangażowania personelu pedagogicznego, czy innych osób z kontrolowanej placówki. Wydaje się też, że jest to najprostszy i najbardziej adekwatny sposób do realizacji postanowień ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, o jakich mowa w jej art. 34 ust. 3. Zgodnie z treścią tego przepisu, jeżeli faktyczna liczba uczniów szkoły, o której mowa w art. 26 ust. 2, spełniających warunek uczestniczenia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, jest inna niż liczba uczniów, na których zgodnie z ust. 2 przekazano część dotacji na dany miesiąc, część dotacji na następny miesiąc jest przekazywana na liczbę uczniów skorygowaną o różnicę między liczbą uczniów, na których zgodnie z ust. 2 przekazano część dotacji na dany miesiąc, a faktyczną liczbą uczniów szkoły, o której mowa w art. 26 ust. 2, spełniających warunek uczestniczenia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu. Słusznie wskazuje organ, że okoliczność pobrania dotacji to nie tylko czynność przekazania dotacji na rachunek bankowy ale proces, który rozpoczyna się złożeniem informacji o faktycznej liczbie uczniów (konkretyzacji planowanej liczby uczniów), jej analizą i weryfikacją w oparciu o dane o uczniach zarejestrowane w systemie informatycznym udostępnionym podmiotom dotowanym, ewentualną korektą informacji o faktycznej liczbie uczniów, obliczeniem kwoty dotacji w oparciu o obowiązującą stawkę dotacji, a wreszcie dokonaniem przelewu dotacji na rachunek bankowy szkoły. Tym samym, jeżeli ustalenia kontroli polegającej na sprawdzeniu spełniania przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych są inne, niż prognoza szkoły o faktycznej liczbie uczniów, mogą one spowodować dokonanie korekty informacji o faktycznej liczbie uczniów. Poza tym skoro dotacja ma charakter roczny a jej wypłata następuje – zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych – w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca (za wyjątkiem stycznia i grudnia) – to znaczy, że przyjęcie takiego modelu wypłaty ma na celu umożliwienie organowi samorządowemu weryfikacji przyznanych dotacji na bieżąco.

Ponieważ zasadą jest, że podstawą obliczania dotacji jest rzeczywista i aktualna, nie zaś deklarowana liczba uczniów, a ustawa określa cele na jakie przeznaczone mogą być dotacje (art. 35 ust. 1 u.f.z.o.), to celowe jest ustanawianie mechanizmów pozwalających - w razie różnicy między zadeklarowanym a rzeczywistym stanem osobowym oraz w razie stwierdzenia nieuzasadnionych wydatków - na takie rozliczanie dotacji, by kolejna rata była odpowiednio powiększona lub pomniejszona (por wyroki NSA w sprawach sygn. akt: II GSK 40/16 i II GSK 1147/13 - CBOSA). W ocenie Sądu, uprawnienie kontrolujących do sprawdzenia spełnienia przez uczniów uczestnictwa w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu nie stoi też w sprzeczności z uprawnieniami osób sprawujących nadzór pedagogiczny (art. 55 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo oświatowe).

Inaczej natomiast ma się sytuacja z uprawnieniem kontrolujących, o jakim mowa w § 5 ust. 1 zdanie drugie uchwały, czyli uprawnieniem do kontroli prawidłowości pobrania dotacji w miejscach i czasie realizacji podstawy programowej lub innych zadań statutowych przez podmiot kontrolowany. Niewątpliwie, jak zauważono powyżej, tryb kontroli rozliczania i wydatkowania środków publicznych musi być systemem skutecznym, by zapewnić realizację celu wskazanego w delegacji art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (poprzednio 90 ust. 4 u.s.o.). Zgodnie bowiem z art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017, poz. 2077 ze zm.) - dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego: 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości - podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Dotacja oświatowa jest dotacją o charakterze mieszanym (podmiotowo - celowym), gdyż udziela się jej jednostkom spoza sektora finansów publicznych na dofinansowanie ich bieżącej działalności statutowej ale również z przeznaczeniem na konkretny cel. Rola dotacji oświatowej nie polega na subsydiowaniu wszelkiej działalności prowadzonej przez szkołę bądź jednostkę prowadzącą szkołę, czy też pokrywania wszelkich ich wydatków. Dotacja przysługuje na każdego ucznia i w tym zakresie ma charakter podmiotowy, jednakże przeznaczona jest na dofinansowanie realizacji konkretnych zadań szkoły (kształcenie, wychowanie i opieka, w tym profilaktyka społeczna – art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych) i w tym zakresie

przyznawana dotacja ma charakter celowy (zob. np. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie o sygn. akt I SA/Gl 344/17, CBOSA). Dotacja nienależna, czyli taka, która nie przysługuje, a dotacja nadmiernie pobrana najogólniej mówiąc odnosi się do pewnej nadwyżki, ponad to co się beneficjentowi należy. Z kolei "wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem", polega w szczególności na zapłacie ze środków pochodzących z dotacji za inne zadania, niż te, na które dotacja została udzielona, czyli spoza zamkniętego katalogu wydatków o jakich mowa w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Odnosząc powyższe uwagi ogólne do stanu sprawy, zauważyć należy, że kwestia kontroli prawidłowości pobrania dotacji, a więc zasadniczo tego, czy przysługuje ona danemu pomiotowi i na jaką liczbę uczniów, ujęta w świetle zapisów uchwały (jej § 5 ust. 1 zdanie drugie), w ocenie Sądu, budzi poważne wątpliwości co do zgodności z prawem. Wykonywanie tych czynności w miejscach i czasie realizacji podstawy programowej, może bowiem w takim ujęciu doprowadzić do zakłócenia funkcjonowania placówki w stopniu nad wyraz uciążliwym. Trzeba wskazać, że dokonanie ustaleń w tym przedmiocie wymaga przejrzenia dokumentacji danej placówki, czy udzielenia stosownych wyjaśnień ze strony podmiotu dotowanego. Słusznie wskazuje jednak Skarżąca, że powinno się to odbywać z wyłączeniem wstępu na prowadzone zajęcia dydaktyczno – wychowawcze, bowiem niewątpliwie zakłócałoby to prowadzenie tych zajęć. Ponadto należy zwrócić uwagę, że jeżeli ustawodawca dopuszcza obecność innych osób w miejscach i czasie realizacji podstawy programowej, tak jak w przypadku osób sprawujących nadzór pedagogiczny, to wówczas wyraźnie przewiduje to w ustawie (art. 55 ust. 3 pkt 5 ustawy Prawo oświatowe). Jak słusznie wskazuje Skarżąca, takich rozwiązań nie przewidziano dla osób kontrolujących wykorzystanie dotacji. Należało więc uznać, że w tym zakresie uchwała jest niezgodna z prawem (§ 5 ust. 1 zdanie drugie uchwały).

Z tych samych przyczyn za niegodne z ustawą (art. 36 ust. 3) Sąd uznał unormowanie zawarte w ostatniej części § 5 ust. pkt 6 uchwały, a więc uprawnienie kontrolujących do uzyskania podpisu nauczyciela na sporządzonej przez kontrolera liście uczniów obecnych na zajęciach. Unormowanie to pozostaje również w sprzeczności z art. 26 ust. 3 u.f.z.o., zgodnie z którym uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, o których mowa w ust. 2 potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi podpisami na listach obecności. Trudno też znaleźć podstawę prawną do tego, aby lista obecności na zajęciach miała być sporządzana przez kontrolerów. Zapis ten, w ocenie Sądu, wykracza zatem poza zakres delegacji ustawowej dla jednostki samorządu terytorialnego, o jakiej mowa w art. 38 ust. 1 u.f.z.o., a więc ustalenia trybu udzielenia i rozliczenia dotacji oraz trybu przeprowadzenia kontroli.

Za przekroczenie delegacji ustawowej uznać także należy unormowanie zawarte w § 3 ust. 10 uchwały. W świetle tego zapisu, osoba prowadząca szkołę, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy składa: 1) harmonogram realizacji obowiązkowych zajęć edukacyjnych w semestrze – w miesiącu poprzedzającym miesiąc rozpoczęcia zajęć w semestrze; 2) listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3 ustawy - w pierwszy dzień roboczy następujący po dniu, w którym realizowano obowiązkowe zajęcia edukacyjne w semestrze, przewidzianej w harmonogramie, o którym mowa w pkt 1. Zgodzić się w pełni należy ze Skarżąca, że przepis ten nakłada na podmiot dotowany dodatkowe pozaustawowe obowiązki wykraczając poza ramy regulacji art. 26 ust. 2 i 3 (wykazanie liczby uczniów uczestniczących co najmniej 50 % w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych w danym miesiącu, co potwierdza lista obecności opatrzona ich własnoręcznym podpisem) oraz art. 36 ust. 3 u.f.z.o. (udostępnienie dokumentacji m.in z przebiegu nauczania oraz listy obecności w ustawowym terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tych dokumentów). Rację ma Skarżąca, że jest to katalog zamknięty i dotyczy czynności kontrolnych a nie podejmowanych przed jej wszczęciem. Żądanie przedłożenia harmonogramów nie mieści się w zakresie dokumentacji, o jakiej mowa w art. 36 ust. 2, a termin ich przedłożenia, podobnie jak list obecności, nie odpowiada terminowi z ust. 3 art. 36 u.f.z.o. Pokreślić też należy, że ustawodawca wyraźnie przewidział uprawnienie kontrolujących do żądania udostępnienia wskazanych w art. 36 ust. 2 u.f.z.o. dokumentów jedynie w trakcie kontroli.

Sąd zgadza się również ze Skarżąca, że ustanowienie w § 4 ust. 7 uchwały wymogu zamieszczenia opisu na dokumentach źródłowych stwierdzających dokonanie operacji gospodarczych sfinansowanych ze środków

dotacji z budżetu Miasta wykracza poza delegację ustawową określoną w art. 38 ust. 1 u.f.z.o., stanowiąc niedopuszczalną ingerencję organu stanowiącego w sposób dekretacji dokumentów źródłowych podmiotu prowadzącego szkołę. Sąd podziela stanowisko wyrażone przez Naczelnego Sąd Administracyjny, że z żadnego przepisu ustawy nie wynika upoważnienie do tego aby organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego mogły regulować aktem prawa miejscowego zasady prowadzenia dokumentacji finansowo – księgowej przez podmioty otrzymujące dotację (wyrok NSA: z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie II GSK 1482/12 oraz z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie II GSK 1759/11, CBOSA). W ocenie Sądu określenie w uchwale sposobu opisywania dokumentów źródłowych przez kontrolowanego nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej z art. 38 ust. 1 u.f.z.o., skoro przepis ten pozwala jedynie na uregulowanie w drodze uchwały trybu kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystywania dotacji. Dokonywanie przez kontrolowany podmiot takiego czy innego opisu na dokumentach źródłowych (na marginesie, bez powiązania tego obowiązku z czasem prowadzenia kontroli) nie stanowi zdaniem Sądu czynności na tyle istotnej, że jej brak uniemożliwiłby skuteczne skontrolowanie prawidłowości wydatkowania przyznanej dotacji. Za wystarczający w tej mierze Sąd uznaje wynikający z ustawy obowiązek udostępnienia kontrolerom wymienionej tam dokumentacji, zasadnie wprowadzony w uchwale obowiązek składania ustnych i pisemnych wyjaśnień oraz żądania sporządzenia niezbędnych do kontroli kopii, odpisów czy wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń.

Wreszcie Sąd podziela argumentację Skarżącej odnośnie uregulowania zawartego w § 5 ust. 5 pkt 2 uchwały w zakresie uprawnień kontrolerów do wglądu do „innych materiałów”. Rację należy przyznać Skarżącej, że uprawnienie kontrolujących do żądania udostępnienia dotyczy wyłącznie dokumentów wskazanych w art. 36 ust. 2 u.f.z.o. Co więcej, jak już wcześniej stwierdzono, uprawnienie to dotyczy tylko takiej dokumentacji, która została wprost wymieniona w tym przepisie (tj. dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, a w przypadku szkół, o których mowa w art. 26 ust. 2- także do wglądu do list obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, oraz ich weryfikacji). Za przekroczenie delegacji ustawowej Sąd uznaje zatem wprowadzenie takiego zapisu w uchwale, który rozszerza omawiane uprawnienie kontrolerów o możliwość żądania „innych materiałów”, nie będących dokumentami i nie mieszczących się w zakresie dokumentacji wymienionej w ustawie.

Końcowo wskazać trzeba, że reguła zabraniająca wprowadzania własnych odrębnych rozwiązań przez organy stanowiące prawo miejscowe wynika z zapisów art. 94 w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 94 Konstytucji RP stanowi, że 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. Oznacza to, że organy administracji publicznej nie posiadają kompetencji do stanowienia prawa miejscowego z przekroczeniem delegacji przewidzianej w ustawie. Akt wykonawczy musi spełniać wymogi zawarte w delegacji ustawowej, a skoro uchwała rady gminy podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, to powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym. Akt wykonawczy musi regulować tylko i wyłącznie sprawy z zakresu spraw przekazanych w upoważnieniu ustawowym i musi to czynić zgodnie z wytycznymi ustawowymi zawartymi w upoważnieniu.

Mając powyższe na względzie Sąd orzekł jak w sentencji wyroku na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a.

Orzeczenie o kosztach uzasadnia art. 200 p.p.s.a.