

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA USTROŃ**

z dnia 2025 r.

**w sprawie przekazania skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na uchwałę
w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli
prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Miasta Ustroń dla
niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego wraz
z odpowiedzią na skargę**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 ze zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.)

**Rada Miasta Ustroń,
uchwala co następuje:**

§ 1.

Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę P. M.M. reprezentowanej przez adwokata P. B.P.- z dnia 26 listopada 2025 r. na uchwałę nr XVIII/186/2025 Rady Miasta Ustroń z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Miasta Ustroń dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2.

Treść odpowiedzi na skargę, o której mowa w ust. 1, zawiera załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Ustroń

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.


RADCA PRAWNY
Beata Łosińska
Kt 3850

Ustroń, dnia

Wojewódzki Sąd Administracyjny

w Gliwicach

ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2

44-101 Gliwice

Skarżący: M. M.

ul.....

.....

Organ Prowadzący Przedszkole Niepubliczne

.....

Reprezentowana przez

Adwokata B. P.

Jednostka Samorządu Terytorialnego: Rada Miasta Ustroń

ul. Rynek 1

43-450 Ustroń

Odpowiedź na skargę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. 2024 r., poz. 935 z późn. zm., dalej p.p.s.a.) Burmistrz Miasta Ustroń przekazuje skargę z dnia 26 listopada 2025 roku, otrzymaną w dniu 4 grudnia 2025 roku, na uchwałę Rady miasta Ustroń z dnia 26 czerwca 2025 nr XVIII/186/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Miasta Ustroń dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego (dalej jako uchwała) i wnosi o oddalenie skargi w całości i obciążenie Skarżącego kosztami postępowania sądowego.

Uzasadnienie

W dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Miasta Ustroń podjęła uchwałę nr XVIII/186/2025 w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Miasta Ustroń dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego.

Pismem z dnia 26 listopada 2025 r. skargę na powyższą uchwałę, wywiódł Skarżący, wnosząc o stwierdzenie nieważności § 4 ust. 1, 2 i 4, § 5 ust. 4 oraz § 6 ust. 3, 5 i 6 w/w uchwały. W pierwszej kolejności wskazać należy, iż przedmiotowa uchwała została bez jakichkolwiek zastrzeżeń przyjęta do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz nie była przedmiotem jakichkolwiek zastrzeżeń formalnych ze strony Organu nadzoru.

Po drugie w ocenie strony przeciwnej zarzuty Skarżącego są nieuzasadnione, a zaskarżona uchwała nie narusza prawa. Zawiera obligatoryjne postanowienia i nie wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego. Zarzuty Skarżącego są nieuzasadnione, gdyż opierają się na błędnej interpretacji zakresu upoważnienia lub pomijają faktyczną treść uchwały. Organ prawidłowo wykonał obowiązek legislacyjny, wypełniając lukę kompetencyjną z art. 38 u.f.z.o. bez naruszenia hierarchii źródeł prawa.

Zgodnie z art. 38 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. 28-31a 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 odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków,

uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniów objętych branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2, oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Niewątpliwie intencją ustawodawcy było przeniesienie na rzecz organu jednostki samorządu terytorialnego uprawnienia do ustalenia ogólnych zasad związanych z procesem przyznawania dotacji oświatowych, jak i trybu weryfikacji prawidłowości wykorzystania przyznawanych środków. W tym celu, organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest stworzyć skuteczny system postępowania, pozwalający na przyznanie dotacji, a następnie na kontrolę i pełną weryfikację wykorzystywania przez beneficjentów przyznanych dotacji.

Akty wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego w sprawach dotacji mogą doprecyzowywać kwestie niewyjaśnione w ustawie – np. terminy, formę i zakres informacji – jeżeli jest to niezbędne do realizacji obowiązku gospodarowania środkami publicznymi w sposób celowy i oszczędny.

Zarzuty Skarżącej dotyczą w istocie trzech bloków problemowych, tj. sposobu określania i rozliczania dotacji, zakresu obowiązków informacyjnych po stronie podmiotów dotowanych oraz wprowadzenia mechanizmów kontrolnych i terminów udostępniania dokumentów.

Odnosząc się kolejno do podniesionych zarzutów, strona przeciwna wskazuje, co następuje.

Skarżąca zarzuca naruszenie prawa materialnego, tj. art. 34 ust. 2 w zw. z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. 2025, poz. 439, dalej jako u.f.z.o.), jakoby § 4 ust. 1 uchwały ograniczał prawo do otrzymania dotacji na tych uczniów jednostki oświatowej, którzy zostali do niej przyjęci po pierwszym dniu roboczym miesiąca, podczas gdy dotacja jest wypłacana na rzeczywistą liczbę uczniów. Nadto uchwała nie definiuje pojęcia pierwszy dzień roboczy.

Zarzut Skarżącej dotyczący § 4 ust. 1 uchwały – rzekomego ograniczenia prawa do dotacji dla uczniów przyjętych po pierwszym dniu roboczym miesiąca oraz braku definicji tego pojęcia – jest nieuzasadniony i oparty na błędnej interpretacji treści uchwały oraz art. 34 ust. 2 w zw. z art. 38 ust. 1 u.f.z.o.

Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały *Organ prowadzący zobowiązany jest do złożenia organowi dotującemu w terminie do 10 dnia każdego miesiąca pisemnej informacji o faktycznej liczbie uczniów, dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów oraz uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, w którym ma być przekazywana dotacja. Wzór informacji stanowi załącznik nr 2 do uchwały.*

Zgodnie zaś z art. 34 ust. 2 u.f.z.o. *Dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28, art. 29, art. 29a ust. 2, art. 30 oraz art. 31 ust. 1, są przekazywane na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, ucznia objętego branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, będącego w danym miesiącu roku budżetowego odpowiednio dzieckiem objętym wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniem, wychowankiem, uczestnikiem zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, uczniem objętym branżowym szkoleniem zawodowym lub słuchaczem kwalifikacyjnego kursu zawodowego odpowiednio w placówce wychowywania przedszkolnego, szkole, branżowym centrum umiejętności lub placówce, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy - Prawo oświatowe.*

Wbrew twierdzeniom Skarżącej § 4 ust. 1 uchwały nie wprowadza ograniczenia prawa do otrzymania dotacji, lecz określa termin „sprawozdawczy” dla organu prowadzącego. Postanowienie uchwały zobowiązuje do przekazania informacji o faktycznej liczbie uczniów według stanu na pierwszy dzień roboczy miesiąca, jest zgodne z art. 34 ust. 2 u.f.z.o. bowiem dotacja jest przekazywana/wypłacana na podstawie rzeczywistej liczby uczniów w danym okresie rozliczeniowym. Ustalenie stanu na konkretny dzień nie pozbawia dotacji za kolejne okresy - dotacja na nowo przyjętych uczniów będzie rozliczona w kolejnym okresie, a nadto to organ prowadzący powinien ustalić i zorganizować takie wewnętrzne zasady jego funkcjonowania, aby dysponować miarodajną wiedzą odnośnie do stanu liczby uczniów na dzień 1 każdego miesiąca.

Transza dotacji na dany miesiąc wypłacana jest z góry także jest to informacja, która służy do obliczenia należnej kwoty na dany miesiąc. W ocenie organu nic nie stoi na przeszkodzie, aby fakt przyjęcia dziecka w trakcie miesiąca został zgłoszony/potwierdzony a płatność uzupełniona. Jednak nigdy do tej pory taka sytuacja nie miała miejsca.

Ustalenie faktycznej liczby uczniów, ma zasadnicze znaczenie do wypłaty dotacji. Dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30 oraz 31 ust. 1, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły, branżowego centrum umiejętności lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy - Prawo oświatowe, lub zespołu szkół lub placówek, w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca.

Powyższe potwierdza orzecznictwo administracyjne, tak Wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2024 r., sygn. akt I GSK 1659/20: zgodnie z którym zobowiązanie uchwałą podmiotu prowadzącego niepubliczną szkołę lub placówkę do złożenia informacji miesięcznej o liczbie uczniów według stanu na 1 dzień miesiąca oraz wskazanie terminu jej złożenia nie narusza granic upoważnienia zawartego w ustawie, ani też samej ustawy. Wysokość dotacji (przekazywanej miesięcznie) uzależniona jest bowiem od rzeczywistej liczby uczniów niepublicznej szkoły lub placówki. Stąd też jednostka samorządu terytorialnego, aby mogła realizować zadania oświatowe, musi mieć wiedzę odnośnie do faktycznego stanu liczbowego uczniów. Źródłem tej wiedzy jest informacja od podmiotu prowadzącego niepubliczną szkołę lub placówkę (wyroki NSA z dnia 8 lutego 2023 r., sygn. akt I GSK 1795/21, z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt I GSK 201/18, z dnia 1 września 2015 r., sygn. akt II GSK 1594/14). **Ustalenie więc w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, jak to miało miejsce w przedmiotowej sprawie, obowiązku przekazania w określonym terminie, informacji o aktualnej liczbie uczniów, nie tylko nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego, ale wręcz stanowi konieczną realizację tego upoważnienia.** Stanowisko to wyrażone na gruncie uchylonych przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, pozostaje nadal aktualne, z uwagi na tożsame regulacje u.f.z.o., na co wskazał WSA w skarżonym kasacyjnie wyroku. Odnośnie zaś do wskazywanej w skardze kasacyjnej możliwości wyłączenia od dotacji uczniów, którzy zostali przyjęci do placówki później niż w pierwszym dniu miesiąca, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że to **organ prowadzący powinien ustalić i zorganizować takie wewnętrzne zasady jego funkcjonowania, aby dysponować miarodajną wiedzą odnośnie do stanu liczby uczniów na dzień 1 każdego miesiąca** (zob. wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt II GSK 42/11).

Wskazując dalej Rada Miasta wbrew twierdzeniom Skarżącego nie miała podstaw do definiowania pojęcia „pierwszy dzień roboczy miesiąca”. Bowiem wprowadzenie przez uchwałodawcę własnych definicji pojęć ustawowych na potrzeby podejmowanej uchwały stanowiłoby istotne naruszenie prawa, zarówno w sytuacji powtórzenia definicji ustawowej, jej modyfikacji, jak również zdefiniowania pojęcia ustawowego niezdefiniowanego przez ustawodawcę. Dodatkowo zgodnie z §149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. W orzecznictwie wskazuje się również, że akt prawa miejscowego nie może definiować pojęć ustawowych, których sama ustawa nie definiuje. Jeżeli ustawodawca nie nadaje normatywnego znaczenia używanym w ustawie zwrotom, to organ wydający akt wykonawczy, bez wyraźnego wskazania nie jest upoważniony do formułowania desygnatów tych pojęć językiem prawnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 527/06). Zasada praworządności unormowana w art. 7 Konstytucji RP wymaga, aby materia regulowana w akcie prawa miejscowego wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w jego granicach. Z powyższego wynika, że każde unormowanie, jakie wykracza poza zakres udzielonego upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie normy upoważniającej. Tego rodzaju naruszenie należy zakwalifikować jako istotne, co skutkuje koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego dotkniętych nim przepisów aktu prawa miejscowego.

„Pierwszy dzień roboczy miesiąca” per analogiam w polskim prawie administracyjnym oznacza dzień niebędący dniem ustawowo wolnym od pracy lub sobotą (art. 57 § 4 k.p.a). Pojęcie to jest powszechnie zrozumiałe i nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Tym samym brak definicji „pierwszy dzień roboczy miesiąca” nie powoduje niepewności prawnej.

Uchwała prawidłowo realizuje cel proceduralny – efektywne i terminowe ustalenie dotacji na podstawie jednoznacznego stanu faktycznego.

Zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. art. 17 ust. 3 i art. 33 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 38 ust. 1 u.f.z.o., jakoby § 4 ust. 2 uchwały zmienił zasady przyznawania dotacji na uczniów niepełnosprawnych określonych ustawami i rozporządzenia, wprowadzając obowiązek przedłożenia informacji o „sumie liczby godzin wsparcia

(organizowanych) w wymiarze tygodniowym dla danego ucznia” , podczas gdy organ prowadzący zobowiązany jest wyłącznie do wykazania przewidzianej do realizacji godzina wsparcia, jest całkowicie pozbawiony jakichkolwiek podstaw i w tym zakresie wskazać należy, co następuje.

Zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały informacja, o której mowa w ust. 1, w przypadku uczniów niepełnosprawnych z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera oraz niepełnosprawnościami sprzężonymi, składana według stanu na pierwszy roboczy dzień danego miesiąca, dotyczy sumy liczby godzin wsparcia (organizowanych) w wymiarze tygodniowym dla danego ucznia, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4. W ust. 3, wskazano, iż sumę godzin obliczoną na podstawie przepisów rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, określającego sposób podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego, wydane na podstawie art. 26 ust. 6 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie zaś z art. 17 ust. 3 u.f.z.o. Niepubliczne przedszkole niebędące przedszkolem specjalnym niepełniające warunków, o których mowa w ust. 1, otrzymuje na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości równej 75% podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, z tym że **na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż przewidziana kwota potrzeb oświatowych na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola dla gminy.**

Na wstępie wskazać należy, iż od 1 stycznia 2025 r. subwencja oświatowa została zastąpiona przewidzianą kwotą potrzeb oświatowych. Zgodnie z art. 2 pkt 23a u.f.z.o. ilekroć w ustawie jest mowa o przewidzianej kwocie potrzeb oświatowych - należy przez to rozumieć przewidzianą kwotę potrzeb oświatowych dla jednostki samorządu terytorialnego ustaloną na podstawie art. 26 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 i 1717), zwanej dalej "ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego".

Na podstawie art. 26 ust. 6 u.f.z.d. Minister Edukacji wydał rozporządzenie z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie sposobu podziału łącznej kwoty potrzeb oświatowych między jednostki samorządu terytorialnego w roku 2025.

Rozporządzenie wprowadziło znaczące zmiany jeżeli chodzi o kwestię związaną z przekazywaniem środków na uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera. **Wysokość środków na uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego z powyższych tytułów, jest uzależnione od realizowanej liczby godzin wsparcia.** W § 1 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia wskazano zasady określenia **tygodniowej liczby godzin wsparcia** ucznia lub słuchacza z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego.

Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o liczbie godzin wsparcia - rozumie się przez to **tygodniową liczbę godzin wsparcia** ucznia lub słuchacza z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, stanowiącą sumę

- a) **tygodniowej liczby godzin zajęć** wychowania przedszkolnego lub zajęć edukacyjnych realizowanych indywidualnie z uczniem lub w grupie liczącej do 5 uczniów, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 127 ust. 19 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe,
- b) **tygodniowej liczby godzin zajęć** rewalidacyjnych oraz zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, realizujących zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego oraz w indywidualnym programie edukacyjno-terapeutycznym, o którym mowa w art. 127 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, realizowanych indywidualnie z uczniem,
- c) **połowy tygodniowej liczby godzin zajęć** rewalidacyjnych oraz zajęć z zakresu pomocy psychologiczno-pedagogicznej, realizujących zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego oraz w indywidualnym programie edukacyjno-terapeutycznym, o którym mowa w art. 127 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe, organizowanych w grupie,
- d) **tygodniowej liczby godzin zajęć** i innych zadań realizowanych z uczniem przez nauczyciela posiadającego kwalifikacje z zakresu pedagogiki specjalnej zatrudnionego dodatkowo w celu współorganizowania kształcenia specjalnego uczniów z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, lub niepełnosprawnościami sprzężonymi,

- e) **tygodniowej liczby godzin zajęć** i innych zadań realizowanych z uczniem przez specjalistów zatrudnionych dodatkowo w celu współorganizowania kształcenia specjalnego uczniów z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, lub niepełnosprawnościami sprzężonymi,
- f) **tygodniowej liczby godzin zajęć** i innych zadań realizowanych przez pomoc nauczyciela dla uczniów z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, lub niepełnosprawnościami sprzężonymi;

Tym samym Rada Miasta była zobowiązana do dostosowania postanowień uchwały do przepisów powszechnie obowiązującego prawa, nie tylko z uwagi na konieczność dostosowania terminologii (przewidziana kwota potrzeb oświatowych) ale także z uwagi na zmianę w dotowaniu dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego w szkołach i placówkach niepublicznych, bowiem Wysokość środków na uczniów posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego uzależnione zostało od realizowanej tygodniowej liczby godzin wsparcia.

W powyższym kontekście zarzut naruszenia art. 177 ustawy prawo oświatowe w zw. z art. 38 u.f.z.o. w zakresie § 4 ust. 4 uchwały, jest całkowicie bezpodstawny.

Zgodnie z § 4 ust. 4 uchwały Godzina wsparcia, o której mowa w załączniku nr 2 do uchwały, dla ucznia niepełnosprawnego z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera oraz niepełnosprawnościami sprzężonymi odpowiada jednostce czasu określonej w przepisach rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sprawie pomocy psychologiczno-pedagogicznej, wydanego na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe oraz w przepisach rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli, wydanego na podstawie art. 111 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.f.z.o. Niepubliczne przedszkole niebędące przedszkolem specjalnym otrzymuje na każdego ucznia z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż przewidziana kwota potrzeb oświatowych na takiego ucznia niepełnosprawnego przedszkola dla gminy, jeżeli to przedszkole spełnia następujące warunki m.in. **liczba uczniów w oddziale przedszkolnym nie jest wyższa niż liczba uczniów w oddziale publicznego przedszkola określona w przepisach wydanych na podstawie art. 111 ustawy - Prawo oświatowe.**

Nadto zgodnie z art. 177 u.f.z.o. Do przedszkoli niepublicznych, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych, niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek niepublicznych stosuje się odpowiednio **art. 127 ust. 1-3** oraz przepisy wydane na podstawie **art. 47 ust. 1 pkt 5**, art. 127 ust. 19 pkt 2 i ust. 20.

Tym samym do organizowania kształcenia specjalnego, odwołanie następuje do art. 127 ust. 1-3 gdzie przedszkola niepubliczne powinny stosować wymogi określone w ust. 1-3 jak dla przedszkoli publicznych.

Zgodnie z art. 127 ust. 1 – 3 u.f.z.o. Kształceniem specjalnym obejmuje się dzieci i młodzież niepełnosprawne, niedostosowane społecznie i zagrożone niedostosowaniem społecznym, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Kształcenie to może być prowadzone w formie nauki odpowiednio w przedszkolach i szkołach ogólnodostępnych, przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i szkołach lub oddziałach integracyjnych, przedszkolach i szkołach lub oddziałach specjalnych, innych formach wychowania przedszkolnego i ośrodkach, o których mowa w art. 2 pkt 7 (ust.1). Indywidualnym obowiązkowym rocznym przygotowaniem przedszkolnym lub indywidualnym nauczaniem obejmuje się dzieci i młodzież, których stan zdrowia uniemożliwia lub znacznie utrudnia uczęszczanie do przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub szkoły (ust. 2). Uczniowi objętemu kształceniem specjalnym dostosowuje się odpowiednio program wychowania przedszkolnego i program nauczania do indywidualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych ucznia. Dostosowanie następuje na podstawie opracowanego dla ucznia indywidualnego programu edukacyjno-terapeutycznego uwzględniającego zalecenia zawarte w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego, o którym mowa w ust. 10. (ust.3)

Zgodnie zaś z art. 47 ust. 1 pkt 5 u.f.z.o. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia zasady organizacji i udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach i placówkach, które powinny tworzyć warunki dla zaspokajania potrzeb rozwojowych i edukacyjnych uczniów, w szczególności wspomagać rozwój uczniów i efektywność uczenia się.

Zgodnie zaś z art. 111 u.f.z.o. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, szczegółową organizację publicznych szkół i publicznych przedszkoli, uwzględniając prawidłową realizację celów i zadań szkół i przedszkoli, w tym **czas trwania zajęć edukacyjnych oraz zajęć rewalidacyjnych (pkt.7)**. Rozporządzenie Ministra Edukacji z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli w § 9 reguluje kwestię godzin zajęć w przedszkolu. Tym samym organ miał prawo dokonać odesłania do rozporządzenia wydanego na podstawie art. 111 u.f.z.o. Zarzut, jakoby rozporządzenie wydane art. 111 ustawy prawo oświatowe nie dotyczył przedszkoli niepublicznych, jest niezasadny, bowiem na jego podstawie określa się jednostkę organizacyjną czasu zajęć. Rozporządzenie znajduje zastosowanie również do przedszkoli niepublicznych w zakresie, w jakim ustawa nie przewiduje odrębnych regulacji. Skoro przepisy prawa nie ustanawiają odrębnej definicji „godziny zajęć” dla przedszkoli niepublicznych, to właściwe jest odpowiednie stosowanie regulacji ogólnej, do której organ odwołał w treści uchwały

Również zarzuty wskazane w pkt 5 i 6 skargi dotyczące obowiązków informacyjnych po stronie podmiotów dotowanych, uregulowane w § 5 ust. 1 i 4 uchwały, także nie zasługują na uwzględnienie.

Skarżący zarzucił w skardze uchwalenie kwartalnego rozliczenia dotacji, podczas gdy w § 5 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż Organ prowadzący dotowanej placówki składa informację kwartalną o poniesionych wydatkach za kwartał poprzedni do 10-go dnia miesiąca następnego po zakończeniu kwartału. Wzór stanowi załącznik nr 3 do uchwały.

Skarżący błędnie zrównuje „informację kwartalną” (§ 5 ust. 1 uchwały) „z rocznym rozliczeniem wykorzystania dotacji” (§ 5 ust. 2 uchwały). Przepis uchwały zobowiązuje organ prowadzący do składania informacji kwartalnej o poniesionych wydatkach za kwartał poprzedni, co stanowi narzędzie bieżącej kontroli (wstępna weryfikacja wykorzystania środków), i jest niezależne od ostatecznego rozliczenia rocznego, które następuje po zakończeniu roku budżetowego.

Powyższe jest zgodne z art. 38 ust. 1 u.f.z.o., bowiem kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, stanowi bezpośredni obowiązek organu dotującego, a upoważnienie ustawowe wprost obejmuje tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania. Dlatego też Rada miała prawo określić częstotliwość składania informacji o poniesionych wydatkach, która jest adekwatna do dynamiki wydatków oświatowych, zakres danych oraz termin, niezależnie od rocznego rozliczenia wykorzystania dotacji. Postanowienie zawarte w § 5 ust. 1 uchwały, zapewnia racjonalne wydatkowanie środków publicznych bowiem zapewnia wczesne wykrywanie nieprawidłowości przed pełnym rozdysponowaniem dotacji oraz minimalizację ryzyka nadużyć poprzez bieżącą weryfikację. Resumując zarzut Skarżącego jest całkowicie bezzasadny, bowiem pomija rozróżnienie informacji kwartalnej (bieżącej) od rozliczenia końcowego dotacji. Uchwała prawidłowo wypełnia upoważnienie ustawowe, bez przekroczenia granic takiego upoważnienia.

W związku z powyższym niezasadny jest także zarzut dotyczący § 5 ust. 4 uchwały w zakresie domagania się przez organ dotujący od jednostki oświatowej złożenia wyjaśnień i dodatkowych informacji. Organ dotujący może domagać się wyjaśnień i dodatkowych informacji, jeżeli z przedstawionych dokumentów wynika nieprawidłowość lub wątpliwość co do prawidłowości wykorzystania dotacji. Przepis art. 38 u.f.z.o. nie ogranicza środków, jakimi posługuje się organ dotujący w ramach weryfikacji wykorzystania dotacji. Tym samym postanowienie uchwały pozostaje w pełnej zgodności z art. 35 i 36 u.f.z.o. oraz art. 38 ust. 1 u.f.z.o., stanowiąc niezbędny instrument realizacji obowiązków kontrolnych organu dotującego. Przyznanie organowi dotującemu prawa do żądania wyjaśnień oraz dodatkowych informacji do złożonych rozliczeń, pozostaje w ścisłym związku z art. 35 i 36 u.f.z.o., których realizacja wymaga niekiedy sięgnięcia po dane uzupełniające względem dokumentów księgowych. Organ dotujący nie może pozostać bez instrumentów weryfikacyjnych, co narażałoby interes publiczny na straty finansowe. Uchwała prawidłowo realizuje ustawowy obowiązek zapewnienia racjonalnego gospodarowania środkami oświatowymi.

Odnosnie zarzutów zawartych w pkt 6,7,8 skargi, a dotyczących kontroli prowadzonej przez organ dotujący w zakresie prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji, także nie zasługują na uwzględnienie.

Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania przekazanej dotacji wynika bezpośrednio z u.f.z.o. i stanowi obowiązek organu dotującego. Upoważnienie z art. 38 ust. 1 u.f.z.o. obejmuje nie tylko tryb udzielania rozliczenia lecz także tryb kontroli, co potwierdza, że rada może w uchwale określić zasady weryfikacji dotacji, by zapewnić racjonalne wydatkowanie środków publicznych.

Skarżąca zarzuca iż rada miasta nie była uprawniona do uregulowania kontroli doraźnej, bowiem kontrola prowadzona jest w oparciu o art. 35 u.f.z.o. (właściwie art. 36 u.f.z.o. – przypisek własny). Przedmiotowy zarzut jest bezzasadny bowiem kontrola doraźna mieści się w ramach ustawowego obowiązku kontroli dotacji, a różnica dotyczy jedynie organizacji tej kontroli, nie zaś wprowadzenia nowego rodzaju kompetencji.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 Organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji udzielonych zgodnie z art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32.

Oznacza to, że sama kompetencja do kontroli wynika z art. 36 u.f.z.o., natomiast art. 38 ust. 1 przekazuje radzie ukształtowanie sposobu (trybu) wykonywania tej kompetencji, w tym rozróżnienia kontroli planowych „zapowiedzianych” i doraźnych. Ustawa nie przesądza, że kontrola ma mieć wyłącznie charakter „planowy”, dlatego dopuszcza ujęcie w uchwale kontroli uruchamianej „w razie potrzeby”, np. przy powzięciu informacji o nieprawidłowościach.

Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt I GSK 388/21: *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 wymagany. 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.s.o., 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)*

Tym samym skoro ustawodawca nie uregulował tego szczegółowo w u.f.z.o., przekazując materię radzie, to doprecyzowanie, że obok kontroli „planowych” dopuszcza się również kontrole doraźne, stanowi prawidłowe wykonanie delegacji, a nie kreowanie nowej, nieznannej ustawie kompetencji.

Organ dotujący ponosi odpowiedzialność za prawidłowe wydatkowanie środków publicznych. Aby realnie wywiązać się z tych obowiązków, musi dysponować narzędziem reagowania na sygnały o nieprawidłowościach, a nie wyłącznie w ramach z góry zaplanowanych kontroli. Kontrola doraźna pełni właśnie tę funkcję – pozwala niezwłocznie zweryfikować informacje o możliwym nieprawidłowym wykorzystaniu dotacji i podjąć działania korygujące.

Skoro celem kontroli, o której mowa w art. 35 i 36 u.f.z.o., jest zapewnienie, by dotacje były pobierane i wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, to podział na kontrole planowe i doraźne jest jedynie techniką organizacyjną służącą skutecznemu osiągnięciu tego celu. Rada miasta wprowadzeniem kontroli doraźnej, nie rozszerzyła zakresu ustawowej kontroli, lecz czyni ją bardziej efektywną i przewidywalną dla podmiotów dotowanych.

Z tego względu zarzut braku uprawnienia rady do uregulowania kontroli doraźnej należy uznać za niezasadny.

W tym kontekście niezasadny jest także zarzut skargi w zakresie nieprawidłowości § 6 ust. 5 uchwały.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.f.z.o. 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.

NSA w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt I GSK 388/21 wskazał, iż *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. Zgodził się 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.**

Tym samym w ramach uprawnienia z art. 36 ust. 2 u.f.z.o. można żądać udostępnienia dokumentów źródłowych niezbędnych do ustalenia faktycznej liczby uczniów i prawidłowości wydatkowania dotacji, w tym dokumentacji finansowej oraz organizacyjnej jednostki (listy obecności, umowy, listy płac). Żądanie okazania tych dokumentów, sporządzenia ich kopii lub przedstawienia poświadczonych kserokopii jest zatem jedynie technicznym sposobem realizacji ustawowego uprawnienia kontrolnego, a nie wprowadzeniem nowego obowiązku materialnego po stronie jednostki.

Dlatego też sporządzenie kopii dokumentów lub ich poświadczonych kserokopii nie stanowi przekroczenia delegacji, jeżeli uchwała nie wymaga dokumentów wykraczających poza te, które są niezbędne do udokumentowania wydatków kwalifikowanych ustawą. Należy uznać, że forma dokumentacji (oryginały, kopie, zestawienia tabelaryczne) stanowią element trybu rozliczenia i kontroli, o którym mowa w art. 38 ust. 1 u.f.z.o.

Kontrola dotacji stanowi zespół uprawnień organu dotującego, któremu odpowiada obowiązek znoszenia tych działań przez podmiot kontrolowany; dopuszczalne jest zatem takie ukształtowanie uchwały, które umożliwia nie tylko wgląd, ale i utrwalenie dokumentów (np. przez kopie) w celu późniejszej oceny oraz ewentualnego postępowania zwrotowego. Ograniczenia wynikają jedynie stąd, że uchwała nie może obejmować kategorii dokumentów oderwanych od ustawowego zakresu kontroli, w niniejszym przypadku chodzi wyłącznie o dokumenty służące weryfikacji liczby uczniów i wydatków na działalność oświatową.

Tym samym zarzut nieważności § 6 ust. 5 uchwały jest całkowicie bezpodstawny.

Odnosząc się ostatniego zarzutu rzekomej nieważności § 6 ust. 5 uchwały, jakoby w uchwale organ określił że kontrolujący mogą żądać dostarczenia i udostępnienia im dokumentacji w terminie 7 dni od otrzymania wezwania, podczas gdy przepis art. 36 ust. 3 u.f.z.o. zakreśla termin nie wcześniej niż 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną, jest całkowicie bezzasadny.

Zgodnie z § 6 ust. 5 uchwały, w przypadku gdy kontrolowany nie posiada dokumentów objętych kontrolą w swojej siedzibie, kontrolowany jest zobowiązany dostarczyć i udostępnić kontrolującemu dokumenty w terminie uzgodnionym z kontrolującym, nie później jednak niż w terminie 7 dni od otrzymania wezwania do przedstawienia dokumentów podlegających kontroli.

Zgodnie zaś z art. 36 ust. 3 u.f.z.o. przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji.

Przepis ten określa minimalny standard: gdzie organ nie może żądać, aby dokumentacja była udostępniona wcześniej niż po upływie 14 dni od wezwania. Ustawodawca nie reguluje natomiast szczegółowo, gdzie dokumenty mają się znajdować (w siedzibie jednostki, w miejscu prowadzenia zajęć, czy w innym wskazanym lokalu) ani w jaki sposób mają zostać dostarczone do kontrolujących.

Natomiast § 6 ust. 5 uchwały, nie dotyczy samego powstania obowiązku „udostępnienia” dokumentacji w rozumieniu art. 36 ust. 3, lecz sytuacji, gdy dokumenty – które mają być przedmiotem kontroli – nie znajdują

się w siedzibie kontrolowanego. Przepis ten nakłada na kontrolowanego dodatkowy, techniczny obowiązek organizacyjny: dostarczyć dokumenty we wspólnie uzgodnionym terminie, nie później jednak niż w ciągu 7 dni od wezwania do ich przedstawienia. Jest to więc doprecyzowanie sposobu realizacji kontroli w szczególnej sytuacji, a nie skrócenie ustawowego 14-dniowego terminu na udostępnienie dokumentacji.

W ocenie organu ta kwestia została pozostawiona do ustalenia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego w uchwale wydanej na podstawie art. 38 ust. 1 u.f.z.o.

Wprowadzenie 7-dniowego terminu jako terminu maksymalnego na fizyczne dostarczenie dokumentów, gdy nie ma ich w siedzibie jednostki, służy wyłącznie sprawności kontroli. W konsekwencji nie można mówić o modyfikacji ustawowego terminu. Wykonując delegację ustawową, organ uprawniony jest do stworzenia takiego systemu kontroli, który będzie pozwalał na pełną weryfikację udzielania, rozliczania i wykorzystywania przez beneficjentów dotacji.

Jak wskazał WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt. III SA/GI 208/21

Skoro przepis art. 38 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych uprawnia do szczegółowego określania procedury kontroli oraz prawidłowości rozliczenia i wykorzystania środków, to postanowienia uchwały stanowią rozwinięcie tej regulacji. Zatem nałożone uchwałą obowiązki na beneficjenta w zaskarżonym zakresie 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 luzu regulacyjnego, który jest konieczny dla stworzenia przepisów gwarantujących skuteczną kontrolę. Nie można bowiem pomijać istotnej okoliczności, a tej mianowicie, że organy samorządu udzielając, a następnie rozliczając i kontrolując prawidłowość wykorzystywania przedmiotowych dotacji, odpowiadają także za ich efektywne rozdysponowywanie, albowiem są to środki publiczne, co do których wydatkowania obowiązują zasady określone w ustawie o finansach publicznych, w tym poprzez między innymi unormowanie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. b tej ustawy, w świetle którego wydatki publiczne powinny być dokonywane z uwzględnieniem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Tym samym przy wydatkowaniu środków publicznych na rzecz podmiotów niewchodzących w skład sektora finansów publicznych powinny obowiązywać szczególne zasady weryfikacji. Organy samorządu terytorialnego zobligowane są zatem wykazać daleko idącą i należyłą staranność w tym procesie, czemu ma też służyć wspomniana wyżej swoboda regulacyjna określona w art. 38 ustawy. Żądanie od beneficjentów na etapie rozliczania dotacji szczegółowych danych wynikających z załącznika nr 5 w postaci: kwot dotacji z wykorzystaniem na szkolenie specjalne, faktycznej liczby uczniów ze szczegółowym wskazaniem sposobów ich kształcenia, szczegółowe zestawienie wydatków dotowanego podmiotu sfinansowanych z dotacji w okresie rozliczeniowym, nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego.

W opisanym stanie sprawy wnoszę jak na wstępie.

KADCA PRAWNY
Beata Łasińska
Kt 3350