

Projekt

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA KATOWICE**

z dnia 2025 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi
Pani A B -W , prowadzącej Niepubliczne Przedszkole „ ” w Katowicach,
na uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych z budżetu miasta Katowice
niepublicznym oraz publicznym szkołom i innym placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby
fizyczne i prawne, oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.)

**Rada Miasta Katowice
uchwała:**

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Pani A B - W , prowadzącej Niepubliczne Przedszkole „ M ” w Katowicach – reprezentowanej przez adwokata Marcina Grońskiego – z dnia 30 grudnia 2024r. na uchwałę nr XL/867/21 Rady Miasta Katowice z dnia 28 października 2021 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych z budżetu miasta Katowice niepublicznym oraz publicznym szkołom i innym placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne, oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Faktyczne i prawne argumenty wniesienia odpowiedzi na skargę zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

do uchwały Rady Miasta Katowice w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi Pani A B -W , prowadzącej Niepubliczne Przedszkole „ ” w Katowicach, na uchwałę w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych z budżetu miasta Katowice niepublicznym oraz publicznym szkołom i innym placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne, oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Pismem z dnia 30 grudnia 2024 r. skierowanym do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach Pani A B -W (dalej: Skarżąca) – zastępowana przez adwokata Marcina Grońskiego – złożyła skargę na uchwałę nr XL/867/21 Rady Miasta Katowice z dnia 28 października 2021 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji udzielanych z budżetu miasta Katowice niepublicznym oraz publicznym szkołom i innym placówkom oświatowym prowadzonym przez osoby fizyczne i prawne, oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania (dalej: Uchwała). Skarga wpłynęła do Urzędu Miasta Katowice w dniu 7 stycznia 2025 r.

Skarżąca zaskarżyła Uchwałę w części, to jest w § 3 ust. 8 Uchwały w zakresie postanowień:

- a) „dotacja przysługuje na każdego ucznia zapisanego i zaewidencjonowanego w dokumentacji przedszkola (...)”;
- b) „lecz nie dłużej niż 60 dni (...)”.

Uchwale w zaskarżonej części Skarżąca zarzuca naruszenie prawa materialnego, tj. art. 38 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 2 oraz w zw. z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (dalej: u.f.z.o.) poprzez przekroczenie delegacji ustawowej przez Radę Miasta Katowice poprzez:

- określenie, że „dotacja przysługuje na każdego ucznia zapisanego i zaewidencjonowanego w dokumentacji przedszkola, szkoły podstawowej, w której jest zorganizowany oddział przedszkolny, poradni, innej formy wychowania przedszkolnego, za dany miesiąc, wg stanu uczniów na pierwszy dzień danego miesiąca, nawet jeżeli uczeń nie uczęszcza na zajęcia z powodu choroby lub innej usprawiedliwionej nieobecności potwierdzonej pisemnie przez rodziców/opiekunów prawnych ucznia, lecz nie dłużej niż 60 dni”, bowiem wskazane ograniczenie czasowe jest niezasadne;

- określenie, że dotacja przysługuje na każdego ucznia zapisanego i zaewidencjonowanego w dokumentacji przedszkola, podczas gdy dotacje oświatowe są przekazywane na każde dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, będącego w danym miesiącu roku budżetowego odpowiednio dzieckiem objętym wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniem, wychowankiem, uczestnikiem zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczem kwalifikacyjnego kursu zawodowego odpowiednio w placówce wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy – Prawo oświatowe.

W kwestii legitymacji do zaskarżenia Uchwały w trybie art. 101 u.s.g. Skarżąca podniosła, że prowadzi Niepubliczne Przedszkole „ ” w Katowicach. W latach 2021-2022 Skarżąca otrzymywała dotację w wysokości i na zasadach określonych w zaskarżonej Uchwale, jak również w tych latach miała obowiązek ją rozliczać. Dlatego Skarżąca ma interes prawny w zaskarżeniu postanowień wskazanych w zaskarżonej Uchwale, albowiem wywierają one bezpośredni wpływ na zakres jej praw i obowiązków – co zresztą potwierdza już przeprowadzona przez Urząd Miasta Katowice kontrola za lata budżetowe 2020-2022 o znaku AK-III.4431.7.2023.PT. i m.in. uwagi co do kwot dotacji rzekomo pobranych w nadmiernej wysokości na wskazane podczas kontroli dzieci, jak również toczące się postępowanie w sprawie zwrotu dotacji o sygn. akt ES-V.4431.10.4.2024.SS. Dodatkowo, Skarżąca uzasadnia interes prawny w zaskarżeniu Uchwały tym, że w ramach postępowania w sprawie zwrotu dotacji podstawą oceny prawnej i rozstrzygnięcia organu I instancji (tj. Prezydenta Miasta Katowice) staną się przepisy nieważnej uchwały, które są wiążące, bowiem stały się aktem prawa miejscowego i organ jest nimi związany do czasu wyeliminowania ich z obrotu. Ryzyko dla Skarżącej jest realne, bo obecnie toczy się postępowanie i organ I instancji jest związany Uchwałą Rady Miasta Katowice.

Odpowiadając na skargę, Skarżony organ uznaje ją za bezzasadną i wnosi o jej odrzucenie albo oddalenie z uwagi na nie wykazanie naruszenia interesu prawnego, albo oddalenie ze względów merytorycznych.

Skarga została wniesiona na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.; dalej: u.s.g.), który stanowi, że prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę z zakresu administracji publicznej ma każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone takim aktem. Skarżący inicjujący postępowanie sądowe w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wykazać istnienie związku pomiędzy zaskarżoną uchwałą a jego indywidualną sytuacją prawną (interes prawny), a także musi wykazać, że ze względu na istnienie tego związku zaskarżona uchwała negatywnie wpływa na jego sytuację prawną. Innymi słowy naruszenie interesu prawnego następuje wtedy, gdy zaskarżonym aktem zostaje odebrane lub ograniczone jakieś prawo skarżącego, wynikające z prawa materialnego, względnie zostanie nałożony na niego nowy obowiązek lub też zmieniony obowiązek dotychczas na nim ciążyący. Należy przy tym podkreślić za utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, że naruszenie interesu prawnego musi mieć charakter bezpośredni, aktualny i realny, a nie przyszły i niepewny, oparty na przewidywaniach i przypuszczeniach.

Mając powyższe na uwadze, w kontekście argumentów Skarżącej podniesionych w skardze, stwierdzić należy, że Skarżąca – przyjmując ewentualnie, że taki związek występuje w przypadku Skarżącej z uwagi na niewątpliwie przysługujące jej prawo do dotacji otrzymywanej w trybie zaskarżonej Uchwały, to bezwzględnie wymagane jest wykazanie, że Uchwała negatywnie wpływa na jej sytuację prawną. Tego Skarżąca nie wykazała. Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych wskazać należy, że skuteczność skargi z art. 101 u.s.g. zależy od wykazania naruszenia interesu prawnego już dokonanego a nie dopiero ewentualnego, możliwego w przyszłości. Jeśli można ewentualnie dopuścić naruszenie interesu prawnego możliwego w przyszłości to wyłącznie w szczególnych wypadkach, gdy wystąpienie pewnych zdarzeń jest niechybne i wysoce prawdopodobne w przyszłości i z tego tytułu już dziś wywołuje określone skutki, choć jeszcze nie konieczne prawne. Na takiej zasadzie Skarżąca podejmuje próbę wykazania naruszenia jej interesu prawnego zaskarżoną Uchwałą, twierdząc, że ryzyko naruszenia jej interesu prawnego jest realne. Wskazuje bowiem na toczące się postępowanie przed organem I instancji w przedmiocie zwrotu nadmiernie pobranej dotacji, w którym przepisy zaskarżonej Uchwały będą miały wiążący charakter co do sposobu załatwienia sprawy. Skarżony organ potwierdza, że takowe postępowanie przed organem I instancji (Prezydentem Miasta Katowice) toczy się, niemniej toczy się dopiero na etapie przeprowadzania czynności dowodowych, których ocena i znaczenie dla końcowego rozstrzygnięcia co do załatwienia istoty sprawy nastąpi dopiero w wydanej decyzji. Na obecnym etapie toczącego się postępowania nie ma żadnej pewności, co najwyżej subiektywne jedynie przewidywania i przypuszczenia strony postępowania, że wydanie decyzji nastąpi w oparciu o zasadniczy materiał dowodowy, tj. protokół kontroli o znaku: AK-III.4431.7.2023.PT., w tym zwłaszcza w związku z zaskarżoną regulacją zawartą w Uchwale. Gdyby nawet tak się stało, to z uwagi na przysługujące Skarżącej środki odwoławcze w toku instancji oraz skargą do sądu administracyjnego w chwili obecnej nie ma żadnej pewności, że ewentualne w przyszłości negatywne dla Skarżącej rozstrzygnięcie organu I instancji stanie się ostateczne i prawomocne. Dlatego zawarte w skardze twierdzenia to czysto hipotetyczne stany, przyszłe, wysoce niepewne i w oczywisty sposób oparte na subiektywnych przewidywaniach i przypuszczeniach. Podsumowując, na dzień złożenia skargi, Skarżącej zaskarżoną Uchwałą nie zostało odebrane lub ograniczone prawo do otrzymania dotacji w wysokości określonej w Uchwale, wynikające z prawa materialnego tj. u.f.z.o., względnie został nałożony na nią nowy obowiązek (np. zwrot kwoty nadmiernie wykorzystanej dotacji) lub też zmieniony obowiązek dotychczas na niej ciążyący.

W tym stanie rzeczy, mając na uwadze powyższe, zasadne jest stwierdzenie, iż Skarżąca nie wykazała naruszenia jej interesu prawnego postanowieniami zaskarżonej Uchwały. W zaistniałych okolicznościach skarga jest co najmniej przedwczesna. W takiej sytuacji brak podstaw do merytorycznej oceny zarzutów podniesionych w skardze wobec zaskarżonej Uchwały.

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie również ze względów merytorycznych, skutkujących oddaleniem z przyczyn poniżej przedstawionych.

Wbrew twierdzeniu Skarżącej brzmienie § 3 ust. 8 Uchwały, w części zaskarżonej, nie wykracza poza delegację ustawową, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.f.z.o. Stwierdzenie „dotacja przysługuje na każdego ucznia zapisanego i zaewidencjonowanego w dokumentacji przedszkola” stanowi dopuszczalne normatywne uszczegółowienie pojęcia „na każde dziecko”, albowiem zgodnie z przepisami u.f.z.o. i utrwaloną linią orzecniczą dotacja przysługuje na każde dziecko, którego status przedszkolaka danego przedszkola (status ucznia w rozumieniu ustawy) jest niewątpliwym i bezsprzecznie wynika z dokumentacji przedszkola, a nadto, faktycznie uczęszczającego na zajęcia w tymże przedszkolu. Trudno bowiem uznać, jakby wskazywała na to treść skargi, że ustawodawca używając pojęcia „na każde dziecko” dopuszczał przyznanie dotacji z pominięciem wskazanych wyżej okoliczności potwierdzających rzeczywisty pobyt dziecka w przedszkolu.

Zgodnie z wyrokiem WSA w Bydgoszczy z dnia 23 maja 2023 r. (sygn. akt I SA/Bd 184/23) „Wykładnia obu przepisów prowadzi do wniosku, że termin każdy uczeń, o jakim stanowi art. 17 ust. 3 u.f.z.o., musi być rozumiany jako podmiot, który faktycznie korzysta z usług realizowanych przez przedszkole (por. wyroki NSA z dnia 8 marca 2017 r., II GSK 4795/16, z 22 listopada 2016 r., I GSK 1182/15). Taki wniosek wynika z treści art. 35 ust. 1 u.f.z.o., który zadania finansowane dotacją określa jako kształcenie, wychowanie i opiekę. Te rodzaje aktywności placówki opiekuńczej wiążą się z faktycznym uczestnictwem dziecka w tego rodzaju działaniach. Dotacja nie przysługuje zatem na dziecko, które nie uczęszcza do przedszkola.”. Jest zatem sprawą oczywistą, że dziecko uczęszczające do przedszkola to w pierwszej kolejności dziecko zapisane i zaewidencjonowane w dokumentacji przedszkola oraz uczęszczające na zajęcia w przedszkolu.

Nie jest również przekroczeniem delegacji, o której mowa w art. 38 ust. 1 u.f.z.o., stwierdzenie „lecz nie dłużej niż 60 dni”. Zgodnie z wyrokiem WSA w Krakowie z dnia 8 sierpnia 2024 r. (sygn. akt III SA/Kr 427/24) „W świetle obowiązujących przepisów prawa nie budzi wątpliwości, że dotacja jest udzielana na ucznia. Art. 16 u.f.z.p. wyraźnie posługuje się sformułowaniem "na każdego ucznia". Również art. 34 ust. 2 u.f.z.o. wyraźnie stanowi, że dotacje są przekazywane na każdego ucznia, będącego w danym miesiącu roku budżetowego uczniem. Istotne jest więc, że po pierwsze chodzi tu o osobę, która formalnie jest zapisana do przedszkola, a po drugie, która faktycznie do niego uczęszcza w danym miesiącu. Co więcej dotacja ma zapewnić wykonywanie zadań oświatowych w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Tak więc sama dotacja ma charakter celowy i nieodłącznie związana jest z wykonywaniem konkretnych zadań. Nie budzi wątpliwości, że w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej mogą być realizowane wyłącznie w stosunku do dzieci, które uczęszczają do placówki - stąd obowiązek składania comiesięcznych informacji o aktualnej liczbie uczniów uczęszczających do niepublicznej placówki. Trafnie więc w orzecznictwie przyjmuje się, że dotacja może być przeznaczona wyłącznie na dofinansowanie zadania w odniesieniu do dziecka będącego uczniem, przedszkolakiem albo wychowankiem. Przymiot taki nie przysługuje dziecku, które nie uczęszcza do szkoły, przedszkola albo ośrodka, gdy nieuczęszczanie to nie jest związane ze zdarzeniem losowym (np. choroba) czy z kalendarzem zajęć w placówce (np. ferie, wakacje), ale z decyzją podjętą przez rodziców o nieuczęszczaniu dziecka do przedszkola (wyrok WSA w Gliwicach z 14 czerwca 2016 r., I SA/Gl 273/16, LEX nr 2077634, wyrok WSA w Gliwicach z 6 września 2023 r., III SA/Gl 233/23, LEX nr 3621225, Wyrok NSA z 8 marca 2017 r., II GSK 4795/16, ONSAiWSA 2018, Nr 4, poz. 76). Należy przy tym nadmienić, że z uwagi na zdarzenia losowe, w tym choroby ucznia dotacja przysługuje w sytuacji, gdy uczestniczył on w zajęciach choćby raz w miesiącu kalendarzowym. Jedynie nieobecność trwająca pełny miesiąc kalendarzowy dyskwalifikuje z możliwości uzyskania dotacji na ucznia. Gdyby przyjąć odmienną koncepcję przepisy dotyczące obowiązku podmiotu dotowanego składania w terminie 5 dnia każdego miesiąca, informacji o faktycznej liczbie uczniów zapisanych do podmiotu, wg stanu na pierwszy dzień roboczy danego miesiąca, byłyby pozbawione jakiegokolwiek znaczenia. Co więcej art. 34 ust. 2 u.f.z.o. wyraźnie odnosi się do osoby będącej w danym konkretnym miesiącu uczniem, a nie do generalnie do osób zapisanych na dany rok do placówki.”. Uznane zatem jest, że krótkotrwałe (co najwyżej do jednego miesiąca) nieobecności w przedszkolu spowodowane sytuacjami losowymi (w szczególności chorobowymi) lub z uwagi na przerwy feryjne, wakacyjne nie stanowią podstawy do nie przyznania dotacji na dziecko nieuczęszczające do przedszkola. Natomiast długotrwała absencja wyklucza przyznanie dotacji bez względu na przyczyny, albowiem byłoby to wbrew celowi u.f.z.o., którym jest zapewnienie wykonywania zadań oświatowych w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Zaskarżona Uchwała wręcz wychodzi naprzeciw interesom beneficjentów dotacji skoro okres usprawiedliwionej nieobecności w przedszkolu z prawem do dotacji określa na „lecz nie dłużej niż 60 dni”.

Mając na względzie przedstawioną powyżej argumentację, uznać należy, że wniosek o odrzucenie lub oddalenie skargi jest w pełni uzasadniony.