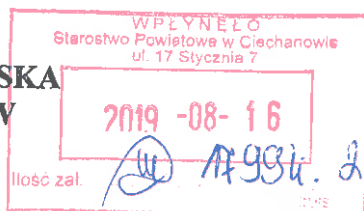




RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER FINANSÓW

ST4.4755.162.2019.3.BAT



Warszawa, dnia 19 sierpnia 2019 r.

WF  
16.08.19

MEK + WF  
16.08.19

Powiat Ciechanowski

ul. 17 stycznia 7  
06-400 Ciechanów

### DECYZJA

Na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, z późn. zm.) i art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), dalej: k.p.a., po rozpatrzeniu sprawy zwrotu nienależnie uzyskanej przez Powiat Ciechanowski części oświatowej subwencji ogólnej za rok 2015, Minister Finansów

**zobowiązuje Powiat Ciechanowski do zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za rok 2015 w wysokości 407 213 zł (słownie: czterysta siedem tysięcy dwieście trzynaście złotych).**

### Uzasadnienie

Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Warszawie w wyniku przeprowadzonego audytu w Powiecie Ciechanowskim w zakresie prawidłowości i zgodności z prawem gospodarowania środkami publicznymi dotyczącymi części oświatowej subwencji ogólnej, w tym wykonania obowiązków związanych z gromadzeniem danych stanowiących podstawę jej naliczenia na 2015 rok, w dniu 7 maja 2019 r. wydał sprawozdanie nr 1401-ICA.52.1.2019.3. W toku audytu stwierdzono błędne wprowadzenie danych do systemu informacji oświatowej wg stanu na dzień 30 września 2014 r. przez szkoły i placówki oświatowe prowadzone/dotowane przez Powiat Ciechanowski, skutkujące zawyżeniem otrzymanej w 2015 r. przez Powiat części oświatowej subwencji ogólnej o kwotę 351 834 zł.

Pismem z dnia 17 czerwca 2019 r. nr ST4.4755.162.2019.1.BAT Powiat Ciechanowski został powiadomiony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej za rok 2015.

Przed podjęciem niniejszej decyzji skierowano do Strony pismo z dnia 27 czerwca 2019 r. nr ST4.4755.162.2019.2.BAT, w którym poinformowano o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, a także wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Pismo doręczono Stronie w dniu 1 lipca 2019 r.

### Minister Finansów zważył, co następuje:

Podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na rok 2015 dokonał Minister Edukacji Narodowej według algorytmu określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15 grudnia 2014 r.



w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2015 (Dz.U. z 2015 r., poz. 1977).

Algorytm, na podstawie którego dokonano podziału części oświatowej na rok 2015, przewidywał m.in. następujące wagi:

$P_4 = 1,40$  dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim, niedostosowanych społecznie, z zaburzeniami zachowania, zagrożonych uzależnieniem, zagrożonych niedostosowaniem społecznym, z chorobami przewlekłymi - wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy (na podstawie orzeczeń, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) oraz dla uczniów szkół podstawowych specjalnych, gimnazjów specjalnych i szkół ponadgimnazjalnych specjalnych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i młodzieżowych ośrodkach socjoterapii - wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy, którzy nie posiadają orzeczeń, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty;

$P_6 = 3,60$  dla uczniów niesłyszących, słabosłyszących, z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym (na podstawie orzeczeń, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty);

$P_7 = 9,50$  dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim realizujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poprzez uczestnictwo w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych przez szkoły podstawowe i gimnazja, dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera (na podstawie orzeczeń, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty),

$P_9 = 0,082$  dla uczniów szkół ponadgimnazjalnych oraz szkół artystycznych (z wyłączeniem ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia oraz szkół muzycznych I stopnia);

$P_{10} = 0,21$  dla słuchaczy kolegiów pracowników służb społecznych oraz uczniów szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe, w tym na realizację praktycznej nauki zawodu, a także dla uczniów liceów profilowanych i uczniów szkół specjalnych przysposabiających do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi (waga nie obejmuje uczniów szkół artystycznych);

$P_{30} = 0,04$  dla uczniów gimnazjów dla dzieci i młodzieży;

$P_{35} = 1,500$  dla wychowanków internatów i burs;

$P_{39} = 6,500$  dla wychowanków specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych, specjalnych ośrodków wychowawczych (na podstawie orzeczeń, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty) i młodzieżowych ośrodków socjoterapii, którzy korzystają z zakwaterowania w tych ośrodkach (waga  $P_{39}$  wyklucza się z wagami  $P_{35}$  i  $P_{36}$ );

$P_{42} = 9,500$  dla wychowanków ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych oraz dla dzieci z niepełnosprawnościami sprzężonymi i z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera, będących wychowankami przedszkoli, oddziałów przedszkolnych zorganizowanych w szkołach podstawowych, a także innych form wychowania przedszkolnego (na podstawie orzeczeń, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty);

$P_{46} = 0,030$  dla placówek realizujących zadania pozaszkolne, w tym umożliwiających realizację obowiązku nauki w formach pozaszkolnych, według rzeczywistej liczby uczniów w szkołach zlokalizowanych na terenie powiatu i prowadzonych lub dotowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Podstawę do naliczania ostatecznej wysokości części oświatowej subwencji ogólnej na 2015 r. dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym dla Powiatu Ciechanowskiego, stanowią zweryfikowane przez jednostki samorządu terytorialnego dane zgromadzone w bazie danych oświatowych, o których mowa w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. z 2011 r. Nr 139, poz. 814, z późn. zm.), tj. dane o liczbie uczniów/wychowanków wykazywanych w systemie informacji oświatowej na dzień 30 września 2014 r. Dodatkowo w systemie informacji oświatowej wykazywani byli uczniowie/dzieci na podstawie orzeczeń, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tj. orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego, wydanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym poradniach specjalistycznych, z uwagi na rodzaj niepełnosprawności wymagającej stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy.

Ostateczna kwota części oświatowej subwencji ogólnej w roku 2015 przypadająca na 1 ucznia przeliczeniowego w skali ogólnokrajowej (tzw. finansowy standard A) wyliczona została jednolicie dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego i wynosiła 5.258,6754 zł w stosunku rocznym. Natomiast dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego określono indywidualny wskaźnik korygujący  $D_i$ . Dla Powiatu Ciechanowskiego wskaźnik ten na rok 2015 wynosił 1,0224347352.

Sposób wykazywania danych o liczbie uczniów/wychowanków w systemie informacji oświatowej został opisany w Instrukcji wprowadzania i przekazywania danych w systemie informacji oświatowej przy użyciu programu SIO wersja 3.17 (30 września 2014 r.).

Stosownie do art. 71b ust. 1 ustawy o systemie oświaty, kształceniem specjalnym obejmuje się dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie, o których mowa w art. 1 pkt 5 i 5a ww. ustawy, wymagającą stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Kształcenie to może być prowadzone w formie nauki w szkołach ogólnodostępnych, szkołach lub oddziałach integracyjnych, szkołach lub oddziałach specjalnych i w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych oraz specjalnych ośrodkach wychowawczych dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, a także w ośrodkach umożliwiających dzieciom i młodzieży, upośledzonym umysłowo w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży upośledzonym umysłowo ze sprzężonymi niepełnosprawnościami, realizację odpowiednio obowiązku przedszkolnego, obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.

W myśl art. 71b ust. 3 ww. ustawy o systemie oświaty, opinie o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego albo indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych zgodnie z odrębnymi przepisami wydają zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym w poradniach specjalistycznych.

W okresie objętym przedmiotową sprawą kategorii uczniów, dla których organizowało się kształcenie specjalne, określały przepisy § 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w specjalnych przedszkolach, szkołach i oddziałach oraz w ośrodkach (Dz. U. z 2014 r. poz. 392), obowiązującego od dnia 1 września 2011 r. do 31 sierpnia 2015 r. W rozporządzeniu tym rozróżniono dwie kategorie uczniów/dzieci wymagających stosowania w procesie kształcenia specjalnej organizacji nauki i metod pracy dydaktycznej, objętych kształceniem specjalnym: niepełnosprawnych i niedostosowanych społecznie. Kształcenie specjalne organizowane było dla uczniów niepełnosprawnych, wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 1-9 ww. rozporządzenia:

- 1) niesłyszących,
- 2) słabosłyszących,
- 3) niewidomych,
- 4) słabowidzących,
- 5) z niepełnosprawnością ruchową, w tym z afazją,
- 6) z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim,
- 7) z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym,
- 8) z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera,
- 9) z niepełnosprawnościami sprzężonymi,

posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wydane przez publiczną poradnię psychologiczno-pedagogiczną. Tym samym aby dziecko zostało objęte stosownym kształceniem specjalnym ww. orzeczenie musi potwierdzać jednoznacznie występowanie ww. rodzaju i stopnia niepełnosprawności.

Na dzień sprawozdawczy, tj. 30 września 2014 r., obowiązywały już przepisy definiujące niepełnosprawności sprzężone, definicja ta została bowiem wprowadzona art. 3 pkt 18 ustawy o systemie oświaty w dniu 22 kwietnia 2009 r. ustawą z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 56, poz. 458). Zgodnie z art. 3 pkt 18 ww. ustawy o systemie oświaty przez niepełnosprawności sprzężone należy rozumieć występowanie u dziecka niesłyszącego lub słabosłyszącego, niewidomego lub słabowidzącego, z niepełnosprawnością ruchową, z upośledzeniem umysłowym albo z autyzmem co najmniej jeszcze jednej z wymienionych niepełnosprawności. W konsekwencji o niepełnosprawnościach sprzężonych mówimy w przypadku, gdy w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego poradnia wskaże występowanie u ucznia co najmniej dwóch z niepełnosprawności wymienionych w pkt 1-8 ww. rozporządzenia z dnia 17 listopada 2010 r.

Kwestię wydawania orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego, w okresie objętym przedmiotową sprawą - regulowały przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 września 2008 r. w sprawie orzeczeń i opinii wydawanych przez zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych (Dz. U. Nr 173, poz. 1072), obowiązującego od dnia 15 października 2008 r. do dnia 15 września 2017 r. W myśl przepisu § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego określa się zalecane:

- 1) warunki realizacji potrzeb edukacyjnych, formy stymulacji, rewalidacji, terapii, usprawniania, rozwijania potencjalnych możliwości i mocnych stron dziecka oraz inne formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej;
- 2) najkorzystniejsze dla dziecka formy kształcenia specjalnego: w przedszkolu ogólnodostępnym, w tym z oddziałami integracyjnymi, integracyjnym albo specjalnym,

szkole ogólnodostępnej, szkole integracyjnej lub oddziale integracyjnym, szkole specjalnej lub oddziale specjalnym, ośrodka rewalidacyjno-wychowawczym albo w szkole zorganizowanej w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii lub specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym.

Zgodnie zaś z wzorami zawartymi w załącznikach do tego rozporządzenia, orzeczenia są wydawane na podstawie art. 71b ust. 3 ustawy o systemie oświaty, a poza sentencją, do obligatoryjnych elementów orzeczenia należą: diagnoza, zalecenia i uzasadnienie. W załączniku nr 1 do tego rozporządzenia we wzorze orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wyraźnie wskazano na sposób wypełnienia rubryki dotyczącej przyczyny wydania takiego orzeczenia: „z uwagi na (należy wskazać rodzaj niepełnosprawności dziecka, w tym stopień upośledzenia umysłowego, lub niedostosowanie społeczne, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy; w przypadku niepełnosprawności sprzężonej należy wskazać współwystępujące niepełnosprawności):” z objaśnienia tego wyniku, że w tej części orzeczenia należy wskazać rodzaj niepełnosprawności dziecka. W przypadku niepełnosprawności sprzężonych w orzeczeniu w części „z uwagi na” powinny być zatem wymienione co najmniej dwie niepełnosprawności z katalogu, wskazanego w pkt 1-8 rozporządzenia z dnia 17 listopada 2010 r.

Stosownie do § 9 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzenia z dnia 18 września 2008 r. orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wydaje się na okres roku szkolnego, etapu edukacyjnego albo okresu kształcenia w danej szkole. Orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego dla uczniów szkół podstawowych z upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim wydaje się na okres każdego etapu edukacyjnego w tej szkole. Zgodnie z załącznikiem nr 2 i 4 do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz. U. poz. 977):

- kształcenie w szkole podstawowej dzieli się na dwa etapy edukacyjne:
  - I etap edukacyjny, obejmujący klasy I-III szkoły podstawowej,
  - II etap edukacyjny, obejmujący klasy IV-VI szkoły podstawowej,
- w gimnazjum jest realizowany III etap edukacyjny,
- w szkołach ponadgimnazjalnych realizowany jest IV etap edukacyjny.

Z kolei orzeczenia o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych wydaje się na okres do 5 lat (§ 9 ust. 3 ww. rozporządzenia z dnia 18 września 2008 r.).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o systemie oświaty obowiązującej w okresie objętym przedmiotową sprawą, dyrektor szkoły lub placówki m.in. kieruje jej działalnością, sprawuje nadzór pedagogiczny, organizuje kształcenie, wychowanie i opiekę dla dzieci i młodzieży, wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy oraz odpowiada za realizację zaleceń wynikających z orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego ucznia. W związku z tym, dyrektor szkoły lub placówki ma obowiązek sprawowania nadzoru nad poprawnością dokumentacji przebiegu nauczania, w tym zapewnienia monitorowania aktualności orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego uczniów, na podstawie których m.in. opracowuje się dla nich indywidualne programy edukacyjno-terapeutyczne, organizuje zajęcia rewalidacyjne oraz organizuje i udziela pomocy psychologiczno-pedagogicznej.

Konieczność aktualności – na danym etapie edukacyjnym – orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego wydanego dla ucznia, objętego takim kształceniem nie powinna budzić wątpliwości. Jest to bowiem warunek konieczny zapewnienia wychowankowi właściwych, dostosowanych do jego aktualnych potrzeb rozwojowych i edukacyjnych, oddziaływań. Brak aktualnych orzeczeń

stanowi o zaniedbaniach zarówno z punktu widzenia pedagogicznego, jak również organizacyjnego – w zakresie zapewnienia właściwej organizacji pracy placówek oświatowych. Nieprawidłowości w zakresie organizacji kształcenia specjalnego wiążą się nie tylko z ryzykiem nieprawidłowości w zakresie kalkulacji przyznanej jednostce samorządu terytorialnego wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, skutkującymi koniecznością zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty, ale przede wszystkim mogą skutkować niewłaściwymi oddziaływaniami edukacyjnymi wobec uczniów/wychowanków objętych takim kształceniem. Stąd też powinny być niezwłocznie korygowane w trybie nadzoru pedagogicznego. Podkreślenia wymaga, że kluczową rolą orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego i potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych nie jest sam tylko fakt potwierdzenia przez poradnię psychologiczno-pedagogiczną niepełnosprawności dziecka, tylko sformułowanie w orzeczeniu o potrzebie kształcenia specjalnego warunków realizacji potrzeb edukacyjnych i najkorzystniejszych dla dziecka form kształcenia specjalnego - wynikających z § 8 ust. 2 rozporządzenia z dnia 18 września 2008 r. - oraz wskazanie w orzeczeniu o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych na elementy zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, na które należy położyć szczególny nacisk w pracy z dzieckiem, oraz metody i sposoby realizacji zajęć rewalidacyjno-wychowawczych i formy pomocy psychologiczno-pedagogicznej, w tym pomocy udzielanej rodzicom.

Z powyższych przepisów wynika zatem jednoznacznie, że możliwość przyporządkowania podwyższonej wagi istnieje tylko i wyłącznie w sytuacji posiadania przez dziecko/ucznia w dniu sprawozdawczym aktualnego orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego. Aktualnych na dzień sprawozdawczy orzeczeń nie mogą zastąpić inne dowody, w szczególności opinie z poradni psychologiczno-pedagogicznej, nieaktualne orzeczenia z lat poprzednich lub – z oczywistych względów – takie opinie i orzeczenia wydane w terminie późniejszym niż dzień sprawozdawczy. Żaden inny dowód – poza orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, orzeczeniem o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych czy opinią o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju – nie uprawnia jednostki samorządu terytorialnego do uzyskania „dopłat” subwencyjnych objętych podwyższoną wagą – por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2017 r. sygn. akt II GSK 3054/17.

W powyższym zakresie obowiązuje bowiem formalna teoria dowodów, wykluczająca zastępowanie aktualnych orzeczeń innymi dowodami, w tym innymi opiniami z poradni psychologiczno-pedagogicznej, czy też indywidualną oceną ucznia przeprowadzoną przez szkołę, opartą np. na obserwacjach własnych, potwierdzonych rozmowami z uczniami i ich rodzicami okazującymi stosowną dokumentację medyczną lub też opartą na nieaktualnych orzeczeniach wydanych w latach poprzednich. Stanowisko to zostało potwierdzone w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, przykładowo w wyrokach z dnia 8 marca 2013 r. sygn. akt II GSK 2375/11, z dnia 12 października 2016 r. sygn. akt II GSK 696/15 oraz z dnia 7 grudnia 2017 r. sygn. akt II GSK 2634/17.

W związku z powyższym, warunków do ujęcia w systemie informacji oświatowej, a następnie uwzględnienia przy naliczaniu części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2015 przy wagach P<sub>4</sub>, P<sub>6</sub>, P<sub>7</sub>, P<sub>39</sub> i P<sub>42</sub> nie spełniali uczniowie, którzy według stanu na dzień 30 września 2014 r. nie posiadali aktualnych odpowiednio orzeczeń o potrzebie kształcenia, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy o systemie oświaty.

Stanowisko Ministra Finansów w powyższym zakresie znajduje pełne oparcie w utrwalonym orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych, np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 17 lutego 2011 r. sygn. akt III SA/Wa 998/10; z dnia

25 stycznia 2012 r. sygn. akt V SA/Wa 1267/11 i V SA/Wa 1269/11; z dnia 10 stycznia 2013 r. sygn. akt V SA/Wa 1708/12; z dnia 9 maja 2013 r. sygn. akt VIII SA/Wa 468/12; z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt V SA/Wa 2484/14; z dnia 30 marca 2015 r. sygn. akt V SA/Wa 3043/14; z dnia 3 czerwca 2015 r. sygn. akt V SA/Wa 12/15; z dnia 15 października 2015 r. sygn. akt V SA/Wa 2975/15; z dnia 16 lutego 2016 r., sygn. akt V SA/Wa 2710/15; z dnia 26 kwietnia 2016 r. sygn. akt V SA/Wa 2745/15; z dnia 3 czerwca 2016 r. sygn. akt V SA/Wa 3039/15; z dnia 16 września 2016 r. sygn. akt V SA/Wa 3834/15; z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt V SA/Wa 139/16; z dnia 21 marca 2017 r. sygn. akt V SA/Wa 398/16 i V SA/Wa 949/16; z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. akt V SA/Wa 924/16; z dnia 6 kwietnia 2017 r. sygn. akt V SA/Wa 1081/16; z dnia 2 czerwca 2017 r. sygn. akt V SA/Wa 1081/16.

Orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie potwierdza także Naczelny Sąd Administracyjny. Przykładowo w wyroku z dnia 8 marca 2013 r., sygn. akt II GSK 2375/11 stwierdził: „(...) w przypadku braku właściwego orzeczenia zespołu orzekającego działającego w poradni psychologiczno-pedagogicznej nie było możliwe zaliczenie ucznia do grupy z „upośledzeniem umysłowym w stopniu lekkim” oraz „z niepełnosprawnością sprzężoną”. W tym zakresie obowiązywała formalna teoria dowodów i wykluczone było zastępowanie wspomnianych orzeczeń indywidualną oceną ucznia przeprowadzoną przez szkołę, opartą na „obserwacjach własnych, potwierdzonych rozmowami z uczniami, ich rodzicami okazującymi stosowną dokumentację medyczną”. Szkoła nie była bowiem uprawniona do ustalania, we własnym zakresie, występowania u uczniów niepełnosprawności sprzężonej (...).”. Podobnie w wyroku z dnia 12 października 2016 r. sygn. akt II GSK 696/15 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał: „Wspomniane orzeczenia (orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego – przypis autora decyzji) były jedyną podstawą do ujmowania uczniów niepełnosprawnych w SIO oraz uwzględniania przy naliczaniu części oświatowej subwencji ogólnej zgodnie z algorytmem stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego. Z opisów wag P2, P3, P4, P5, P6, P28 i P36 zamieszczonych w tym załączniku wynika, że posiadanie przez ucznia orzeczenia, o którym mowa w art. 71b ust. 3 ustawy o systemie oświaty, było warunkiem koniecznym do uwzględnienia tego ucznia przy właściwej wadze. Naczelny Sąd Administracyjny zauważa, że w tym zakresie obowiązywała formalna teoria dowodów i wykluczone było zastępowanie wspomnianych orzeczeń innymi dowodami, w tym opinią z poradni psychologiczno-pedagogicznej.”.

W oparciu o zgromadzony w rozpatrywanej sprawie materiał dowodowy ustalono, że w systemie informacji oświatowej, według stanu na dzień sprawozdawczy, tj. 30 września 2014 r.:

1. **Przedszkole Specjalne w Ciechanowie wchodzące w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Ciechanowie – wykazało:**

- w tabeli NP4. *Dzieci z więcej niż jedną niepełnosprawnością posiadające orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. (Przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego) - 6 dzieci z orzeczoną więcej niż jedną niepełnosprawnością. Z materiału zgromadzonego w sprawie wynika, że jedno dziecko spośród wykazanych w tabeli NP.4 zostało przyjęte do przedszkola w dniu 9 lutego 2015 r. (dziecko o inicjałach tj. po dniu sprawozdawczym;*

- w tabeli NP3. *Dzieci z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego o orzeczonej jednej niepełnosprawności, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. (Przedszkola i inne formy wychowania przedszkolnego)* o 1 dziecko więcej niż wynika to z dokumentacji źródłowej. Należy wskazać, że dzień 30 września 2014 r. faktyczna liczba dzieci uczęszczających do Przedszkola w roku szkolnym 2014/2015 i uprawnionych do wykazania w ww. tabeli NP3. wynosiła 7.

Powyższe nieprawidłowości spowodowały niesłuszne przeliczenie 2 dzieci wagą P<sub>42</sub>;

**2. Gimnazjum Specjalne w Ciechanowie wchodzące w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Ciechanowie wykazało:**

- w tabeli U3.1. *Uczniowie według klas, profili kształcenia, zawodów lub specjalności* - o 1 ucznia więcej niż wynika to z dokumentacji źródłowej. Powyższe, przy naliczeniu części oświatowej subwencji ogółem na 2015 r. skutkowało zawyżeniem o 1 liczby uczniów ogółem oraz zawyżeniem o 1 liczby uczniów przeliczonych wagą: P<sub>30</sub> oraz P<sub>46</sub>;
- w tabeli NP1. *Uczniowie z więcej niż jedną niepełnosprawnością posiadający orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, wymagający stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy* zamiast w tabeli NP2. *Uczniowie z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego o orzeczonej jednej niepełnosprawności, wymagający stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy* jednego ucznia klasy III (w księdze uczniów), legitymującego się orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego, w którym orzeczono jedną niepełnosprawność, tj. upośledzenie umysłowe na pograniczu stopnia umiarkowanego i znacznego. W związku z tym nastąpiło zawyżenie o 1 liczby uczniów przeliczonych wagą P<sub>7</sub> i jednocześnie zaniżenie o 1 liczby uczniów przeliczonych wagą P<sub>6</sub>;
- w tabeli NP2. *Uczniowie z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego o orzeczonej jednej niepełnosprawności, wymagający stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy* ucznia klasy III (w księdze uczniów), który został przyjęty do Szkoły w dniu 5 grudnia 2014 r., zatem po dniu sprawozdawczym. Powyższe spowodowało zawyżenie o 1 liczby uczniów przeliczonych wagą P<sub>4</sub>.

**3. Zasadnicza Szkoła Zawodowa Specjalna w Ciechanowie wchodząca w skład Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Ciechanowie wykazała:**

- w tabeli U3.1. *Uczniowie według klas, profili kształcenia, zawodów lub specjalności* - 37 uczniów zamiast 33, tj. o 4 uczniów (klasa I - 2 uczniów, klasa II - 2 uczniów) więcej niż wynika to z dokumentacji źródłowej. Powyższe, przy naliczeniu części oświatowej subwencji ogółem na 2015 r. skutkowało zawyżeniem o 4 liczby uczniów ogółem oraz zawyżeniem o 4 liczby uczniów przeliczonych wagą: P<sub>9</sub>, P<sub>10</sub>, P<sub>46</sub>;
- w tabeli NP2. *Uczniowie z orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego o orzeczonej jednej niepełnosprawności, wymagający stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy* 4 uczniów, wobec których nie dysponowała orzeczeniami o potrzebie kształcenia specjalnego. Jak wynika z materiału zgromadzonego w sprawie z 32 uczniów wykazanych w tabeli NP2. tylko 28 posiadało orzeczenia o potrzebie kształcenia



specjalnego. Powyższe spowodowało zawyżenie o 4 liczby uczniów przeliczonych wagą P<sub>4</sub>.

4. **Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Ciechanowie** wykazał w tabeli SO4. *Wychowankowie wg roku urodzenia i płci* 50 wychowanków, natomiast rzeczywista liczba wychowanków korzystających z zakwaterowania w Ośrodku - wynikająca z dokumentacji źródłowej - wynosiła 47 wychowanków. Zatem nastąpiło zawyżenie o 3 liczby wychowanków przeliczonych wagą P<sub>39</sub>.
5. **Internat Zespołu Szkół nr 2 w Ciechanowie** wykazał w tabeli INT1. *Internat/Bursa* 56 wychowanków jako korzystających z miejsc w internacie, natomiast wg stanu na dzień 30 września 2014 r. faktycznie z zakwaterowania korzystało 44 wychowanków. Tym samym nastąpiło zawyżenie o 12 liczby wychowanków przeliczonych wagą P<sub>35</sub>.

W związku z powyższym zawyżono liczbę uczniów przeliczeniowych o 77,4365, a tym samym zawyżono o kwotę 407 213 zł część oświatową subwencji ogólnej na rok 2015 dla Powiatu Ciechanowskiego.

Stan faktyczny sprawy został ustalony na podstawie sprawozdania z audytu wydanego przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie w dniu 7 maja 2019 r. nr 1401-ICA.52.1.2019.3 wobec Powiatu Ciechanowskiego.

Różnica w kalkulacji wysokości kwoty nienależnie uzyskanej przez Powiat Ciechanowski części oświatowej subwencji ogólnej za 2015 r. ustalonej w niniejszej decyzji (407 213 zł) a wyliczonej przez Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (351 834 zł), wynika z uwzględnienia przy kalkulacji dyspozycji art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w związku z niewłaściwym zakwalifikowaniem przez Gimnazjum Specjalne w Ciechanowie oraz Zasadniczą Szkołę Zawodową Specjalną w Ciechanowie wg stanu na dzień 30 września 2014 r. uczniów posiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego do tabel systemu informacji oświatowej nieodpowiadających treści orzeczeń. Powyższe spowodowało zaniżenie dla Powiatu Ciechanowskiego części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2015 poprzez przeliczenie tych uczniów wagą niższą (P<sub>4</sub>) zamiast wagą wyższą (odpowiednio - P<sub>6</sub> i P<sub>7</sub>). W odniesieniu do takiego przypadku ma zastosowanie powołany powyżej przepis art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który stanowi, że w sytuacji gdy do bazy danych systemu informacji oświatowej zostały przekazane nieprawdziwe dane i jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część oświatową subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej - jednostce tej nie przysługuje zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej. Zatem przy ustalaniu należnej jednostce samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej nie mogą zostać uwzględnione korekty danych skutkujące zwiększeniem tej części subwencji.

Powyższe stanowisko Ministra Finansów potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2019 r. sygn. akt V SA/Wa 2100/18, który zauważył: „W ocenie Sądu żądanie wniosku Powiatu P. w ww. zakresie pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie bowiem z art. 37 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i art. 130 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej jednostce samorządu terytorialnego nie przysługuje zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 33 ust. 1

*pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, za lata 2007-2017, jeżeli nieprawdziwe dane zostały przekazane do systemu informacji oświatowej lub zostały podane w sprawozdaniu, którego obowiązek sporządzenia wynikał z odrębnych przepisów, i jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część oświatową subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej. Przepis ten wprowadza zatem zakaz zwiększania części oświatowej subwencji ogólnej w każdym przypadku podania nieprawdziwych danych do systemu informacji oświatowej". Podobnie również wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 maja 2018 r. sygn. akt I GSK 711/18: „Natomiast sytuacja otrzymania przez jednostkę samorządu terytorialnego części oświatowej subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej reguluje przepis art. 37 ust. 4 udjst. Zgodnie z jego treścią (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji), jeżeli do bazy danych systemu informacji oświatowej zostały przekazane nieprawdziwe dane i jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część oświatową subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej – jednostce tej nie przysługuje zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2. (...) Na podstawie jednoznacznej treści art. 37 ust. 4 udjst jednostce samorządu terytorialnego nie przysługuje zatem prawo do zwiększenia danej części oświatowej subwencji ogólnej. Tym samym, z uwagi na taką a nie inną treść art. 37 ust. 4 udjst, brak jest podstaw prawnych do dokonania kompensaty (swego rodzaju potrącenia) kwoty subwencji przypadającej do zwrotu z kwotą subwencji, która przysługiwałaby jednostce samorządu terytorialnego w przypadku gdyby przekazane zostały prawdziwe dane do bazy systemu informacji oświatowej (czy też w przypadku gdyby w sprawozdaniu zostały podane prawdziwe dane)".*

Część oświatowa subwencji ogólnej na rok 2015, o której Powiat Ciechanowski został powiadomiony pismem z dnia 6 lutego 2015 r. nr ST4.4750.14.2015, została skalkulowana z uwzględnieniem zawyżonej o 77,4365 liczby uczniów przeliczeniowych i wynosiła 35 540 742 zł. Po ponownym przeliczeniu, tj. bez uwzględnienia 77,4365 uczniów przeliczeniowych, część oświatowa subwencji ogólnej wynosi 35 133 529 zł.

Kwotę 407 213 zł stanowiącą różnicę pomiędzy kwotą części oświatowej subwencji ogólnej, którą otrzymał Powiat Ciechanowski na rok 2015, a kwotą ustaloną na podstawie skorygowanych danych, należy uznać za kwotę nienależną. Kwota ta podlega zwrotowi do budżetu państwa.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część oświatową subwencji ogólnej w kwocie wyższej od należnej, minister właściwy do spraw finansów publicznych - w zakresie subwencji za lata poprzedzające rok budżetowy - w drodze decyzji, zobowiązuje do zwrotu nienależnej kwoty, chyba że jednostka samorządu terytorialnego dokonała wcześniej zwrotu nienależnie otrzymanych kwot.

W myśl art. 37 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kwoty uzyskane nienależnie przez jednostkę samorządu terytorialnego, przy ustalaniu części oświatowej subwencji ogólnej, podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

W sytuacji ustalenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część oświatową subwencji ogólnej w kwocie wyższej od należnej, Minister Finansów jest zobligowany do wydania decyzji zobowiązującej tę jednostkę do zwrotu kwoty nienależnie otrzymanej. Na jednostce samorządu terytorialnego ciąży zaś obowiązek zwrotu tej kwoty do budżetu państwa.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 9 maja 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 468/12, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził: „(...) art. 37 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t. nakłada na Ministra Finansów obowiązek orzeczenia o zwrocie nienależnie uzyskanej kwoty subwencji, a jego

*działanie w tym przedmiocie nie jest oparte na uznaniu administracyjnym. Wynika to wprost z kategoriycznego sformułowania przepisu, w którym nie użyto słowa „może” charakterystycznego dla przepisów dopuszczających uznaniowe działanie organów administracji, tzw. „luz decyzyjny”. Dlatego wpływu na wynik sprawy nie wywiera oświadczenie skarżącej, że nienależne kwoty były spożytkowane na zorganizowanie specjalnych metod nauczania i organizacji nauki dla uczniów, którzy tego wymagali”. Nie sposób nie zgodzić się z tym stanowiskiem Sądu. Analogiczne stanowisko Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyraził też w uzasadnieniu wyroków: z dnia 17 lutego 2011 r. sygn. akt VIII SA/Wa 998/10, z dnia 20 grudnia 2011 r. sygn. akt VIII SA/Wa 235/11 czy z dnia 15 października 2015 r. sygn. akt V SA/Wa 2975/15.*

W związku z powyższym, orzeczono jak w rozstrzygnięciu.

Zapłaty kwoty wynikającej z niniejszej decyzji należy dokonać w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji na rachunek Ministerstwa Finansów Departament Finansów Samorządu Terytorialnego nr 45 1010 1010 0071 7113 9137 2002 w Oddziale Okręgowym Narodowego Banku Polskiego w Warszawie.

#### POUCZENIE

1. Od niniejszej decyzji nie służy odwołanie. Zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a., Strona niezadowolona z decyzji może - w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji - zwrócić się do Ministra Finansów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

2. W trakcie biegu terminu do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Strona może zrzec się prawa do jego złożenia, składając na tę okoliczność stosowne oświadczenie. Z dniem doręczenia oświadczenia Ministrowi Finansów, decyzja stanie się ostateczna i prawomocna (art. 127a k.p.a.).

3. Stosownie do art. 52 § 3, art. 53 § 1 i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.), dalej: p.p.s.a., Strona może - w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem Ministra Finansów - wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na niniejszą decyzję bez skorzystania z prawa do wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Skargę wnosi się wraz z jej odpisem i odpisami załączników.

Zgodnie z art. 230 i 231 p.p.s.a., od skargi wszczynającej postępowanie przed sądem administracyjnym w danej instancji, w sprawie, w której przedmiotem zaskarżenia jest należność pieniężna, pobiera się wpis stosunkowy.

W myśl § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 221, poz. 2193, z późn. zm.), wpis stosunkowy zależy od wysokości należności pieniężnej objętej zaskarżonym aktem i wynosi:

- 1) do 10 000 zł - 4% wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 100 zł,
- 2) ponad 10 000 zł do 50 000 zł - 3% wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 400 zł,

3) ponad 50 000 zł do 100 000 zł - 2% wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 1 500 zł,

4) ponad 100 000 zł - 1% wartości przedmiotu zaskarżenia, nie mniej jednak niż 2 000 zł i nie więcej niż 100 000 zł.

Stronie przysługuje możliwość ubiegania się o zwolnienie od kosztów sądowych albo przyznanie prawa pomocy, na zasadach określonych w art. 239-262 p.p.s.a.

Otrzyma:

- 1 egz. Strona
- 2 egz. a/a

Do wiadomości:

- Ministerstwo Edukacji Narodowej
- Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie
- Izba Administracji Skarbowej w Warszawie

Z upoważnienia Ministra Finansów  
NACZELNIK WYDZIAŁU  
w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego

  
Jolanta Plóciennik