
WSA: Realizacja części zadań przedszkola przez podmioty zewnętrzne nie stoi na przeszkodzie finansowaniu ich z dotacji oświatowej. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście cel dokonanych wydatków - obejmujący działalność z zakresu kształcenia, wychowania i opieki.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zajął stanowisko w sprawie finansowania przez publiczne przedszkole prowadzone przez osobę fizyczną zajęć dodatkowych ze środków pochodzących z dotacji oświatowej. Wyrok zapadł po rozpatrzeniu skargi na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego w przedmiocie określenia kwoty dotacji oświatowej podlegającej zwrotowi. Organ ten w ślad za prezydentem miasta - organem I instancji - stwierdził, że osoba prowadząca przedszkole dopuściła się szeregu naruszeń w związku z organizowanymi w placówce zajęciami dodatkowymi prowadzonymi przez podmioty zewnętrzne.

Zewnętrzny podmiot i zajęcia dla przedszkolaków a dotacja

W poszczególnych pozycjach sprawozdania uwagę organów I i II instancji przykuły m.in. zajęcia z gimnastyki prowadzone przez osobę niepowiązaną z przedszkolem żadną umową. Prowadzący zajęcia pomimo kwalifikacji, odpowiedniego wykształcenia i posiadania przygotowania pedagogicznego pozostawał zatrudniony przez zewnętrzną spółkę - nie samo przedszkole. Prezydent miasta oraz samorządowe kolegium odwoławcze uznali taką konfigurację za niedopuszczalną powołując się na art. 10a ustawy - Karta Nauczyciela (KN). W świetle tego przepisu nauczyciele przedszkolni są zatrudniani na podstawie umowy o pracę zgodnej z wymogami Kodeksu pracy. Kolejną pozycją w sprawozdaniu, która przyczyniła się do wydania decyzji o kwocie dotacji przypadającej do zwrotu były zajęcia z języka angielskiego. Podobnie jak w przypadku przedszkolnej gimnastyki jedną z osób prowadzących lekcje była nauczycielka niezatrudniona przez przedszkole na podstawie umowy o pracę. Druga natomiast pozostawała zatrudniona na podstawie umowy zlecenia. W tym przypadku, zgodnie z art. 10 ust. 2 KN powierzenie prowadzenia zajęć mogło nastąpić na podstawie umowy innej niż umowa o pracę. Przytoczony przepis pozwala na taką formę zatrudnienia w przypadku nauczycieli prowadzących zajęcia bezpośrednio z uczniami lub wychowankami w wymiarze niewyższym niż 4 godziny tygodniowo - o ile w treści łączącego strony stosunku prawnego nie przeważają cechy charakterystyczne dla stosunku pracy. W opisywanym przypadku nauczyciel języka angielskiego prowadził jednak zajęcia w wymiarze wyższym, przez co organ zakwalifikował jako dotację wykorzystaną niezgodnie z przeznaczeniem kwotę odpowiadającą nadwyżce godzin. Organy I i II instancji stwierdziły także brak spełnienia wymaganych formalności. Prowadzący zajęcia z gimnastyki i języka angielskiego nie posiadali bowiem zgód wydanych przez kuratora oświaty, koniecznych z racji braku wystarczających kwalifikacji do zajmowania stanowiska nauczyciela.

W skardze na rozstrzygnięcia organów obu instancji osoba prowadząca przedszkole zarzuciła kilka proceduralnych naruszeń. W jej ocenie prezydent miasta oraz samorządowe kolegium odwoławcze naruszyły m.in. przepis art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (u.f.z.o.) wymieniający zadania podlegające finansowaniu ze środków dotacji. W opisywanej sprawie organy miały błędnie potraktować poniesione wydatki jako niekwalifikowalne - mimo że służyły realizacji bieżących zadań przedszkola. Naruszeniem miało być także przyjęcie, jakoby środki dotacji zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem wbrew zgromadzonemu materiałowi dowodowemu, co zostało uzasadnione brzmieniem art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (u.f.p.). W oparciu o te zarzuty osoba prowadząca przedszkole wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

Cel uświęca środki - i tłumaczy zasadność wydatków

W odniesieniu do zarzutów dotyczących prowadzenia określonych zajęć przez nieuprawnione osoby i na podstawie umów niedozwolonych przepisami KN, Sąd nie podzielił stanowiska organów kwestionujących wydatki poniesione na ten cel. Powołując się na prawomocny wyrok tego samego, krakowskiego sądu administracyjnego z 16 grudnia 2025 r. (sygn. III SA/Kr 1147/25), zwrócił uwagę na kluczowe kryterium prawne przy ocenie prawidłowości wydatkowania pieniędzy pochodzących z dotacji. Jest nim kryterium celowości. Istotnie bowiem art. 252 ust. 1 u.f.p. stanowi o konieczności zwrotu środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Kluczowe jest zatem ustalenie, co w danym przypadku stanowi owo przeznaczenie. I tak zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 u.f.z.o. nadrzędnym celem dotacji jest dofinansowanie realizacji określonych zadań placówek oświatowych. Są nimi wyłącznie zadania z zakresu kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Wykorzystanie dotacji musi obejmować pokrycie bieżących wydatków placówki obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele jej działalności. Sposób dokonywania takich wydatków został jasno określony w art. 44 ust. 3 u.f.p. Przepis ten nakazuje działanie w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków. Wydatkowanie powinno odbywać się również terminowo oraz w wysokości wynikającej z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Kształcenie, wychowanie i opieka zasługują na finansowanie z dotacji - twierdzi doktryna i orzecznictwo

Po przytoczeniu powyższych przepisów Sąd odniósł się również do poglądów doktryny. Odnosząc się do jednego z komentarzy do u.f.z.o. wskazał, że zakwalifikowanie wydatków jako dokonanych we właściwy sposób musi opierać się o ich związek z celami wymienionymi w art. 35 ust. 1 pkt 1 u.f.z.o. Zgodnie z tym poglądem tak długo, jak dane wydatki przyczyniają się do polepszenia funkcjonowania placówki w obszarze kształcenia, wychowania i opieki, można uznawać je za wydatki zasługujące na aprobatę. Uzasadnieniem dla takiej korzystnej dla prowadzących niesamorządowe szkoły i przedszkola wykładni jest słowo "każdy" użyte przez ustawodawcę w przepisie wymieniałym celach wydatkowania dotacji. Mając na uwadze te kryteria, Sąd uznał za niezasadne próby kwestionowania celowości wydatków na zajęcia z gimnastyki i języka angielskiego - zgodne z celem działalności przedszkola, bowiem służące celom edukacyjnym. Jak zauważył Sąd, zgodności dokonanych wydatków z celami działalności placówki nie zakwestionował żaden z organów wydających decyzje w opisywanej sprawie. W ocenie WSA finansowaniu zajęć ze środków dotacyjnych nie stoi na przeszkodzie fakt, iż były one realizowane przez zewnętrzne podmioty. Choć istotnie przedszkole musi zapewnić odpowiednią bazę i kadre do realizacji swojej działalności, to w pewnym zakresie korzystanie z usług podmiotów spoza danej placówki nie jest zakazane - jak zauważył WSA w Lublinie w prawomocnym wyroku z 10 maja 2023 r. (sygn. I SA/Lu 32/23), opiera się na zasadzie swobody umów. Nie oznacza to prawa do delegowania na taki podmiot całości zadań - zawieranie umów dotyczących realizacji niektórych zajęć może tylko uzupełniać działalność przedszkola.

Naruszenia Karty Nauczyciela irrelewantne z perspektywy prawidłowości wydatków na zajęcia dydaktyczne

Sąd podważył także argumentację organów I i II instancji w zakresie kwestionowania wydatków dokonanych przez przedszkole z powodu naruszenia art. 10 ust. 2 KN. Zdaniem Sądu argumentacja ta była nietrafiona z uwagi na powiązanie przedszkola węzłem prawnym nie bezpośrednio z osobami

prowadzącymi zajęcia, lecz z podmiotami, które takie zajęcia świadczą. Oznacza to, że żaden z przepisów powołanych przez organy nie przekłada się na tę sytuację bezpośrednio. Nadużyciem byłoby zatem wywodzenie z nich zakazu korzystania z usług zewnętrznych profesjonalnych podmiotów w zakresie realizacji przeznaczonych dla dzieci zajęć o walorach edukacyjnych. Sąd zwrócił także uwagę na praktyczny aspekt hipotetycznego zakazu - poszukiwanie na rynku usług edukacyjnych indywidualnych osób tak, aby spełnić wymogi art. 10 ust. 2 KN, mogłoby być bardzo trudne w sytuacji prężnej działalności podmiotów takich, jak te, z którymi porozumiało się przedszkole w opisywanej sprawie. Stanowisko krakowskiego sądu administracyjnego nie jest odosobnione. Podobne rozstrzygnięcie w prawomocnym orzeczeniu z 30 listopada 2023 r. (sygn. VIII SA/Wa 338/23) wydał WSA w Warszawie. W uzasadnieniu tego wyroku podkreślono pomijalność kwestii zachowania wymogów art. 10a KN z perspektywy oceny dokonanych wydatków ze środków dotacji. Tak jak w poprzednio przytoczonych orzeczeniach sądów i poglądach doktryny, wybrzmiał argument o kryterium celowości jako najważniejszym przy ocenie prawidłowości gospodarki finansowej przedszkola.

Wyrok podkreśla wagę kryterium celowości przy kwalifikowaniu wydatków ze środków dotacji oświatowej jako dokonane zgodnie z przeznaczeniem. Organizacja kształcenia, wychowania i opieki jest czynnikiem, który w orzecznictwie sądów administracyjnych uzyskuje pierwszeństwo wobec niektórych innych przepisów, w tym dotyczących form zatrudniania nauczycieli na podstawie ustawy - Karta Nauczyciela. Zasada celowości i swobody umów mają kluczowe znaczenie przy dokonywaniu wykładni przepisów. Z perspektywy przedszkola nie oznacza to jednak prawa do pełnego delegowania swoich zadań na zewnętrzny podmiot. To beneficjent dotacji wykazuje bowiem cel jej wydatkowania - wspomagający działalność placówki lecz nie prowadzący do wyzbycia się jej obowiązkowych zadań.

Wyrok WSA w Krakowie z 9 września 2026 r. (sygn. III SA/Kr 257/26) - orzeczenie nieprawomocne

Źródło: [CBOSA](#)