

Jak są ustalane kwoty dotacji oświatowych i czy mogą być wyższe?

Robert Kamionowski

Radca prawny w Kancelarii Peter Nielsen & Partners, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w prawie oświatowym, administracyjnym, cywilnym i prawie pracy. Autor licznych artykułów, publikacji i komentarzy w mediach.

OGÓLNE ZASADY USTALANIA KWOT I STAWEK DOTACJI

Początek nowego roku kalendarzowego oznacza także nowy rok budżetowy. W polskim systemie finansów publicznych rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy, choć w innych krajach, np. w Stanach Zjednoczonych, rok budżetowy może obejmować inne okresy roku.

Obowiązująca obecnie ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (u.f.z.o.), która weszła w życie 1 stycznia 2018 r., reguluje w szczególności zasady ustalania, czyli obliczania, oraz wypłacania dotacji na wszystkie typy i rodzaje szkół i placówek.

Przepisy ustawy dotyczą zarówno oświatowych jednostek niepublicznych, jak i publicznych, prowadzonych przez osoby inne niż jednostki samorządu terytorialnego, ale także odnoszą się do placówek samorządowych. Zasady finansowania szkół i przedszkoli samorządowych znajdują się poza kręgiem naszych zainteresowań, zatem skupimy się na przepisach dotyczących prowadzonych przez Państwa jednostek oświatowych.

Przepisy ustawowe wyróżniają dwie podstawowe metody finansowania niepublicznej oświaty poprzez dotacje, udzielane z budżetów samorządów. Pierwsza jest oparta na stawkach subwencji oświatowej, czyli części oświatowej subwencji ogólnej, przekazywanej z budżetu państwa dla samorządów terytorialnych, która materializuje się w postaci tzw. metryczek, sporządzanych dla każdej gminy

i powiatu zgodnie z rozporządzeniem, corocznie wydawanym przez Ministra Edukacji. Aktualnie, na rok 2024, obowiązuje Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 grudnia 2023 r. (Dz. U. z 2023 poz. 2755).

Druga metoda ustalania i udzielania dotacji polega na zaplanowanych w budżecie wydatkach bieżących i przychodach, czyli kosztach ponoszonych na prowadzenie własnych placówek przez samorządy. Dotyczy to przede wszystkim dotacji udzielanych przedszkolom niepublicznym i publicznym, które nie są prowadzone przez samorządy, a także przedszkolom „konkursowym” (zwanym też „złotówkowymi”). W ten sposób ustalana jest tzw. podstawowa kwota dotacji (PKD), która przez cały rok, lecz po aktualizacji, służyć będzie do określania miesięcznych stawek na jednego ucznia. Wiemy już, z jakimi kwotami dotacji zaczęliśmy rok 2024, ale czy ulegną one zmianie w trakcie całego roku?

W JAKI KONKRETNY SPOSÓB USTALANE SĄ KWOTY DOTACJI DLA POSZCZEGÓLNYCH PLACÓWEK?

Ustawa kompleksowo reguluje metody obliczania stawek dotacji. Jest to szczególnie ważne w przypadku dotacji obliczanych na podstawie wydatków danej JST na prowadzenie swoich placówek.

Artykuł 9 u.f.z.o. definiuje pojęcie wydatków bieżących, które było używane także w poprzedniej ustawie. Przepis ten zawiera pełną definicję wydatków bieżących, stanowiących podstawę ustalenia podstawowej kwoty dotacji i określa, że przez wydatki bieżące należy rozumieć wszystkie wydatki bieżące, o których mowa w art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, na prowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego odpowiednio przedszkoli, szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z przeznaczeniem na ten oddział przedszkolny, innych form wychowania przedszkolnego, szkół danego typu lub placówek danego rodzaju lub

na finansowanie działalności internatów w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego. Co ważne, przepis nakazuje uwzględniać także wydatki ponoszone w jednostkach organizujących wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną przedszkoli, szkół i placówek, jednakże bez uwzględnienia wydatków odpowiednio zaplanowanych na tzw. wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych (zwanym także rachunkiem dochodów własnych), lub poniesionych ze środków zgromadzonych na tym rachunku. Wyraźnie zatem wprowadzono obowiązek zaliczania m.in. wydatków np. ZEAS-ów czy CUW, ale wyłączono wydatki z rachunków wydzielonych, na których gromadzone mogą być różne wpłaty rodziców i dochody własne placówek samorządowych.

W art. 10 dokonano zdefiniowania pojęć najbliższej gminy i powiatu, co ma istotne znaczenie dla ustalania dotacji w jednostkach samorządu, które same nie prowadzą danego typu placówek, np. przedszkoli.



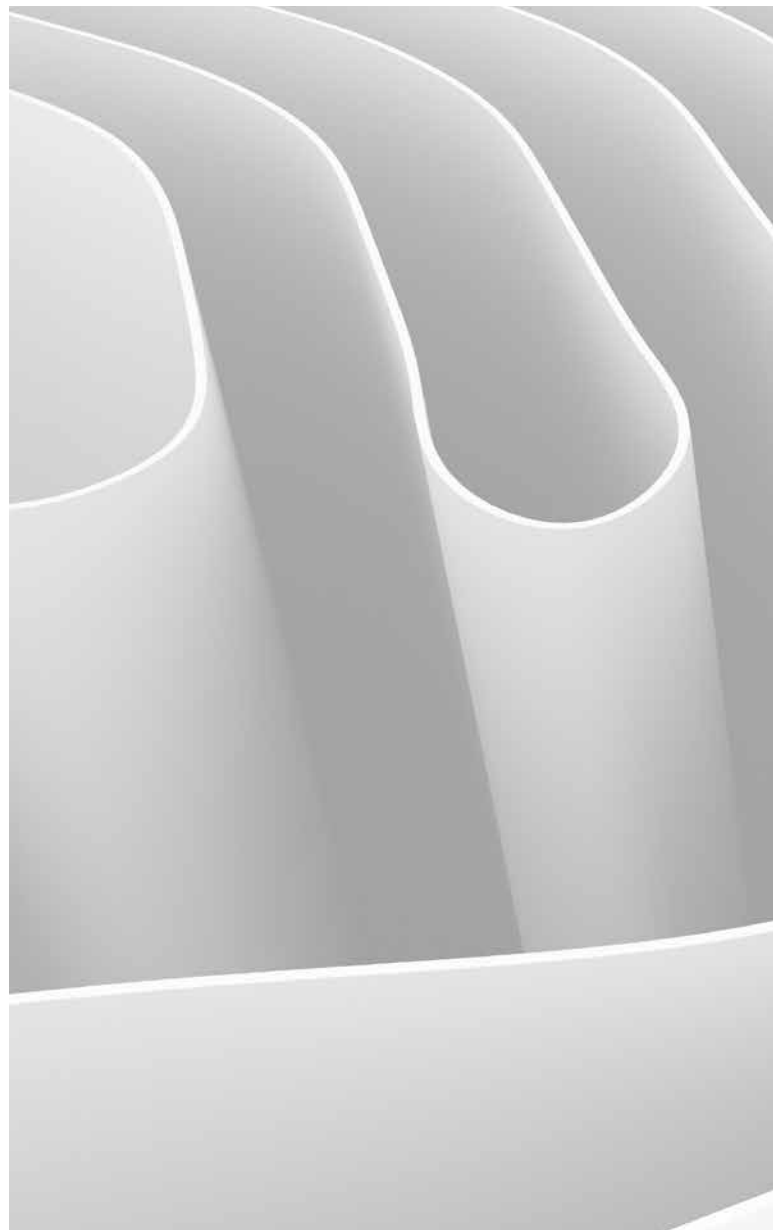
Przepis art. 11 definiuje pojęcie „statystycznej liczby” dzieci, uczniów i wychowanków. Zgodnie z nim jest to liczba uczniów w jednostkach samorządowych, ustalona na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.



Ponieważ podstawowa kwota dotacji to suma wydatków podzielona przez liczbę uczniów, do jej ustalania niezbędne jest odniesienie się do liczby uczniów. Przepis art. 11 definiuje pojęcie „statystycznej liczby” dzieci, uczniów i wychowanków. Zgodnie z nim jest to liczba uczniów w jednostkach samorządowych, ustalona na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

W trakcie roku dokonywać się będzie aktualizacja statystycznej liczby uczniów, w październiku danego roku, przy czym zaktualizowana liczba stanowi sumę 2/3 liczby ustalonej na podstawie danych SIO według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego, oraz 1/3 liczby według stanu na dzień 30 września danego roku budżetowego. To rozwiązanie pozwala na uniknięcie znaczących różnic w liczbie uczniów, szczególnie po nowym roku szkolnym, które istotnie mogłyby zmieniać wysokość dotacji.

W art. 12 zdefiniowano zasady obliczania podstawowej kwoty dotacji (PKD) dla wszystkich placówek, których



dotacja ustalana jest w ten sposób. Takie ustawowe określenie metod obliczania dotacji jest niezmiernie ważne, gdyż – przynajmniej w założeniu – ma wprowadzać jednakowe standardy ustalania dotacji i zapobiegać różnym interpretacjom, co prowadziło często do zaniżania kosztów publicznych placówek, nieuprawnionego przeliczania stawek dotacji po zakończeniu roku budżetowego na podstawie wydatków wykonanych w jednostkach publicznych, a nie wydatków zaplanowanych w budżecie, oraz sporów pomiędzy placówkami oświatowymi i samorządami.

Zasady te dotyczą przedszkoli i punktów przedszkolnych, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, niektórych typów placówek oraz internatów prowadzonych w szkołach. Podstawowe kwoty dotacji są określane na podstawie wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego na prowadzenie szkół, przedszkoli i placówek danego typu i rodzaju,



poniższych o wskazane w ustawie wydatki, oraz podzielonych przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach i placówkach.

Przykładowo, dla przedszkoli podstawowa kwota ustalana jest na podstawie wydatków bieżących zaplanowanych na prowadzenie przez gminę przedszkoli, jednak z wyłączeniem przedszkoli specjalnych i przedszkoli, w których zaplanowane wydatki bieżące finansowane z użyciem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekraczają wartość 50%. Kwoty te są pomniejszone o wskazane wydatki: zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, wydatki finansowane ze środków UE, subwencje dla uczniów niepełnosprawnych oraz uczniów objętych WWR i zajęciami rewalidacyjno-wychowawczymi. Tak obliczone kwoty są podzielone przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach, pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych w przedszkolach gminnych.

Podobne zapisy dotyczą podstawowej kwoty dotacji dla szkół niepublicznych, w których prowadzony jest oddział przedszkolny, a także dla wskazanych placówek oraz szkół prowadzących internat.

Należy mieć zawsze na uwadze, że zgodnie z ustawą podstawowa kwota dotacji określana jest jako kwota roczna. Dopiero jej podzielenie przez liczbę miesięcy określi stawkę miesięczną na jednego ucznia. Przy ustalaniu PKD w styczniu roczna kwota dzielona jest przez 12 miesięcy, jednak przy późniejszych aktualizacjach zasada ustalania stawki miesięcznej jest inna.

Przepisy art. 46 u.f.z.o. obligują samorządy do ogłaszania w Biuletynie Informacji Publicznej danej JST takich danych, jak podstawowa kwota dotacji, statystyczna liczba dzieci, uczniów i wychowanków, wskaźnik zwiększający dla szkół publicznych oraz informacja o ustaleniu najbliższej gminy lub powiatu, jeśli ma zastosowanie. Także wszystkie aktualizacje dotacji mają być ogłaszane w BIP.

OGŁASZANIE I AKTUALIZACJA KWOTY DOTACJI

Ustalona w powyższy sposób podstawowa kwota dotacji nie jest jednak obowiązująca w trakcie całego roku budżetowego. Jest to oczywiste, gdy weźmiemy pod uwagę, że budżet samorządu zmienia się, a przykłady ostatnich lat pokazują, że zmiany takie, np. wywołane inflacją czy podwyżkami wynagrodzeń nauczycielskich, są często znaczne.

Kwota dotacji podlega aktualizacji w wyniku aktualizacji podstawowej kwoty dotacji, zmiany kwoty subwencji oświatowej, zmiany wskaźnika zwiększającego (mającego zastosowanie dla szkół publicznych) oraz w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Ten ostatni nie został jednak w ustawie wyraźnie uregulowany, co może prowadzić do nieporozumień czy nawet nadużywania.

Aktualizacja podstawowej kwoty dotacji dokonywana jest co najmniej dwukrotnie w ciągu roku:

- w miesiącu pierwszej aktualizacji, czyli miesiącu roku budżetowego następującym po miesiącu, w którym upłynęło 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na rok budżetowy;
- w październiku roku budżetowego, a także może być dokonana w dowolnym miesiącu roku budżetowego „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”.

Zatem pierwsza aktualizacja w roku może odbywać się zwykle w marcu lub kwietniu (zależnie od daty uchwalenia i ogłoszenia ustawy budżetowej, czyli w styczniu lub lutym).

Ponieważ ustawa budżetowa na rok 2024 została ogłoszona w Dzienniku Ustaw dopiero 1 lutego 2024 r., to pierwsza aktualizacja PKD przypadnie w tym roku na kwiecień. Tym samym nowe stawki dotacji zaczną obowiązywać dopiero od maja.

Aktualizacji statystycznej liczby uczniów dokonuje się wyłącznie w październiku, według opisanej wcześniej metody. Tym sposobem aktualizacja październikowa będzie najważniejsza i może mieć największe skutki dla wysokości dotacji. Przepisy wprowadzają jednak pewien mechanizm „obronny”, gdyż zaktualizowana podstawowa kwota dotacji obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano aktualizacji (np. od 1 listopada), co ma za założenia zapobiegać dokonywaniu wstecznych przeliczeń stawki dotacji od początku roku. Takie są założenia, bo praktyka, niestety, zna całkowicie odmiennie przypadki.

Ustawa określa bowiem, że jeżeli w wyniku aktualizacji wysokość dotacji uległa zmianie, to suma kolejnych przekazywanych części dotacji, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji a sumą części dotacji przekazanych od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji. Tym samym, przynajmniej teoretycznie, przepisy nie zezwalają na „zabieranie” dotacji w ramach jej „wyrównywania” ze skutkiem od początku roku.

”

Remonty stanowią wydatki bieżące, które winny być wliczane do kosztów do ustalenia dotacji. Natomiast wpisywanie ewidentnych remontów do klasyfikacji inwestycji powoduje, że często bardzo poważne kwoty nie są do ustalenia PKD w ogóle wliczane.

”

Przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w teorii miały przynieść w tym zakresie istotną nowość, poprzez wprowadzenie ustawowego limitu zarówno podwyższania, jak i obniżania stawek dotacji wypłacanych po dokonanej aktualizacji. Zgodnie z tymi regułami w przypadku wyrównywania kwoty dotacji średnia arytmetyczna kolejnych przekazywanych części dotacji, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, może zwiększyć się maksymalnie o 50% albo zmniejszyć się maksymalnie o 25% średniej arytmetycznej części dotacji przekazanych od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji. Ten przepis miał spowodować, że niemożliwe już będzie, jak w przeszłości, zmniejszenie stawek dotacji na ostatnie dwa miesiące roku niemal do zera. Przepis jest istotny szczególnie co do zmniejszenia dotacji, zapobiegać ma sytuacji, gdy po aktualizacji okazuje się, że dotychczas wypłacone dotacje „skonsumowały” już całoroczną kwotę dotacji, ustaloną dla danego rodzaju placówki.

Praktyka dowodzi jednak, że pomimo zmian w przepisach, samorządy, i to często ze wsparciem sądów administracyjnych, nadal stosują inną metodę wypłacania dotacji, niezgodną z tymi przepisami, w celu zmniejszania wypłacanych kwot dotacji.

Dzieje się to dlatego, że samorządy, zachęczone przez tolerowanie, a nawet promowanie tych rozwiązań, nie dokonują prawidłowego ustalenia średniej arytmetycznej kolejnych części dotacji, lecz wzorem poprzednim ustalają stawki uśrednione do nowej PKD, podzielonej przez 12 miesięcy, ale za to z wyrównaniem od początku roku i zabieraniem dotacji już wypłaconych w poprzednich miesiącach. Są to rozwiązania łamiące nie tylko ustawę, ale też ustawową granicę maksymalnej obniżki wypłacanych po aktualizacji stawek dotacji o nie więcej niż 25%.

CZY MOŻNA SKONTROLOWAĆ PRAWIDŁOWOŚĆ USTALENIA KWOTY DOTACJI? JAK SAMORZĄDY ZANIŻAJĄ DOTACJE?

Na szczęście obowiązujące przepisy dają obywatelom narzędzia pozwalające na kontrolę poczynań władzy publicznej. Warto przypomnieć, że mechanizmy kontroli działalności

organów oraz uzyskiwania dostępu do określonych informacji zagwarantowane są przepisami ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Zgodnie z nimi jawna jest np. dokumentacja finansowa jednostek samorządu, przepisy określają też jawność posiedzeń organów władzy z wyboru (rady gminy, komisje rady). Ponadto od stycznia 2017 istnieje wspomniany już obowiązek publikacji m.in. podstawowej kwoty dotacji i statystycznej liczby uczniów w BIP. Z tych źródeł możemy czerpać informacje, czy proces ustalania kwot dotacji w danej jednostce samorządu przebiegał prawidłowo. Gdy stwierdzi się, że kwota dotacji została ustalona nieprawidłowo, przysługują określone ustawą mechanizmy procesowe.

CZY JEDNAK SAMORZĄDY DOBRZE USTALAJĄ KWOTY DOTACJI, A MOŻE STOSUJĄ MECHANIZMY POZWALAJĄCE IM NA ZANIŻANIE ICH WYSOKOŚCI?

Skoro podstawowa kwota dotacji to suma wydatków bieżących, pomniejszonych o określone przychody, i podzielona przez statystyczną liczbę uczniów przedszkoli, to zwiększenie bądź zmniejszenie licznika albo mianownika w tym działaniu bezpośrednio i znacząco rzutuje na ostateczny wynik, czyli kwotę dotacji.

Oprócz pokazanego mechanizmu nieprawidłowego przeliczania i wypłacania stawek dotacji po jej aktualizacji organy dotujące stosują też czasem inne mechanizmy, prowadzące do zaniżania podstawowej kwoty dotacji. Polegają one głównie na niewliczaniu do wydatków bieżących wszystkich kwot, które powinny przypadać na przedszkola, poprzez manipulowanie kwotami w budżecie, rozdziałami i paragrafami budżetowymi.

Do najczęstszych zaniżeń wydatków należy zaliczanie remontów do wydatków inwestycyjnych. Remonty stanowią wydatki bieżące, które winny być wliczane do kosztów do ustalenia dotacji. Natomiast wpisywanie ewidentnych remontów do klasyfikacji inwestycji powoduje, że często bardzo poważne kwoty nie są do ustalenia PKD w ogóle wliczane.

W praktyce zaobserwować też można pomijanie wydatków zawartych w innych rozdziałach budżetu niż rozdział określający wydatki na przedszkola (80 104) czy oddziały przedszkolne (80 103), np. na remonty, doksztalcanie nauczycieli, prowadzenie stołówek. Wydatki te zapisywane są bowiem w innych rozdziałach budżetu, które bywają pomijane przy obliczaniu dotacji.

Innym występującym mechanizmem jest zaniżanie kosztów przedszkoli funkcjonujących w zespołach szkolno-przedszkolnych. Budżet przedszkola w ramach zespołu może nie obejmować po prostu wszystkich faktycznych kosztów, jak całej obsługi administracyjnej, woźnych, dozorców, odpowiedniej części kosztów mediów itp. Zdarza się, że budżety obejmują jedynie wynagrodzenie nauczycieli bezpośrednio opiekujących się grupami, jakby takie przedszkole nie miało żadnego zaplecza osobowego i rzeczowego.

”

Ustawa określa, że jeżeli w wyniku aktualizacji wysokość dotacji uległa zmianie, to suma kolejnych przekazywanych części dotacji, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji a sumą części dotacji przekazanych od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji.

”

Wskazane przykłady dotyczą zaniżania wydatków branych pod uwagę do obliczania PKD, ale innym mechanizmem jest zawyżanie planu dochodów budżetowych z wpłat rodziców za opiekę przedszkolną (tzw. godziny „za złotówkę”) czy wyżywienie, które pomniejszają sumę wydatków. Zdarzało się, że plan tych dochodów był taki, że każde dziecko musiałyby spędzać w przedszkolu codziennie po kilka godzin powyżej 5 godzin bezpłatnych, a i to nie pokryłoby planowanych dochodów.

Nie należy oczywiście przesądzać, że każda gmina na takie sposoby dąży do pomniejszania kwot dotacji, jednak tego rodzaju zjawiska czasem występują. Zapewne w znacznym stopniu powodowane są niewiedzą urzędników, ale także nie można wykluczyć celowego działania, szczególnie, że obecnie sądowa kontrola nad ustalaniem kwot dotacji bywa iluzoryczna.

MOŻLIWOŚCI KWESTIONOWANIA USTALENIA KWOTY DOTACJI W CELU ICH PODNIESIENIA

Czy wobec tego organy prowadzące jednostki oświatowe są bezbronne, gdy organy dotujące celowo lub omyłkowo obliczają kwoty dotacji jako zbyt niskie?

Przed rokiem 2017 wszelkie roszczenia dotyczące zaniżanych dotacji były bez problemów dochodzone na drodze cywilnej, w sądach powszechnych.

Praktyka ta uległa zmianie wraz z wejściem w życie nowych regulacji, najpierw od stycznia 2017 r. na mocy znowelizowanej ustawy o systemie oświaty, a od 2018 r. zgodnie z u.f.z.o.

Już w zmianie ustawy o systemie oświaty z 2016 r., obowiązującej w roku 2017, zawarto przepis mający

stanowić podstawę do sądownoadministracyjnej kontroli prawidłowości ustalania kwoty dotacji. Art. 90 ust. 11 u.s.o. określał, że przyznanie dotacji stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.). Obecnie podobny, a nawet nieco rozszerzony przepis znalazł się w art. 47 u.f.z.o., określając czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji jako czynności z zakresu administracji publicznej, objęte przepisem art. 3 § 2 pkt 4. Sprawy te podlegają zatem kontroli wykonywanej przez sądy administracyjne. Mówi on, że czynności podejmowane przez organ dotujący w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, o których mowa w odpowiednich przepisach tej ustawy, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy p.p.s.a.

Wydawać by się mogło, że te przepisy staną się jasną i konkretną podstawą do dochodzenia ochrony osób prowadzących niepubliczne i publiczne placówki przed bezprawnymi działaniami organów dotujących. Takie przekonanie wzmacniał dodatkowo fakt, że nawet przed wprowadzeniem tych przepisów, sądy administracyjne od ok. 2013 r. obejmowały swoimi kompetencjami sprawy ustalania stawek dotacji, w szczególności określania ich wysokości poprzez różne zarządzenia organów samorządu (wójta, burmistrza). Jednak zupełnie niespodziewanie dla prawników i nawet samorządów, przez pierwsze lata od wejścia w życie wyraźnych przepisów, sądy zastosowały metodę nierozpatrywania tych spraw. Skargi, wnoszone na czynności ustalania i ogłaszania kwot dotacji, bywały odrzucane przez sądy administracyjne, czasami tylko rozpatrywane merytorycznie i oddalane. Podstawą do odrzucania skarg stały się orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których dokonywana była niekorzystna dla skarżących interpretacja charakteru tych czynności, mających na celu ustalenie dotacji. Sądy mianowicie doszły do wniosku, że czynności o charakterze ogólnym, skierowane do nieokreślonego kręgu odbiorców, a za takie uznano ustalanie kwoty dotacji, nie mogą być uznane za akty opisane w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Sądy stwierdziły, że takimi aktami mogą być wyłącznie czynności skierowane wobec konkretnej, indywidualnej osoby. Dlatego skargi dotyczące ustalenia np. w gminie kwoty dotacji czy też aktualizacji tej kwoty, ogłoszenia kwoty dotacji w Biuletynie Informacji Publicznej, skierowane przez osobę prowadząca przedszkole, nie są rozpatrywane przez sądy, lecz odrzucane na tej podstawie.

Taka praktyka spowodowała, że trzeba było od nowa formułować treść skarg, starając się jak najbardziej dostosować je do wymagań określanych przez sądy. Obecnie, aby uzyskać wyrok sądu administracyjnego i nie narażać się na odrzucenie skargi, należy zaskarżyć nie ogólne czynności organu dotującego, w postaci ustalenia czy ogłoszenia podstawowej kwoty dotacji (w gminie), lecz wymagane jest złożenie indywidualnej skargi dotyczącej konkretnej dotacji, udzielanej dla danej placówki. Skargi są zatem konstruowane

”

Wysokość dotacji zależy wprost i bezpośrednio od kwot wydatków, uwzględnionych w budżecie danej gminy czy powiatu. Zmiany w wysokości wydatków na samorządowe przedszkola wynikają z wielu czynników. Są wśród nich takie będące skutkiem inflacji i wyżki ponoszonych kosztów, ale też i wynikające z działań organów państwa, jak choćby ostatnie znaczne podwyżki wynagrodzeń nauczycielskich, wypłacanych z budżetów zgodnie z Kartą Nauczyciela, ale też zmianami w wysokości minimalnego wynagrodzenia w gospodarce.

”

w taki sposób, aby odnosić się do konkretnych przypadków, kwestionować wysokości dotacji ustalonej i wypłaconej dla np. konkretnego przedszkola w danym miesiącu. Dopiero jako tło i uzasadnienie skargi przywoływana jest niezgodna z ustawą metoda ustalenia tej dotacji czy nieprawidłowości w aktualizacji PKD.

Warto powiedzieć, że te możliwości nie dotyczą tylko przypadku, gdy dotacja ustalana jest na podstawie wydatków gminy, ale może mieć zastosowanie też w przypadkach, gdy stawki dotacji wynikają z subwencji oświatowej, a konkretnie z metryczki subwencji dla danej JST. Zdarza się bowiem, że organ dotujący nie wypłaca całości dotacji, ze wszystkich „pozycji” metryczki. Algorytmy naliczania dotacji choćby dla szkół mogą być skomplikowane, bowiem bierze się pod uwagę wszystkie wagi i przypadki zwiększające, jak wagi za typ i rodzaj szkoły, położenie i czy np. jest to mała szkoła, kierunki nauczania, dodatkowa dotacja na uczniów niepełnosprawnych. Gdy ustalimy, że jakieś składniki nie są uwzględniane w wypłacanej dotacji, otwarta jest tak samo droga prawna w celu doprowadzenia do prawidłowej wypłaty dotacji.

Niestety, wniesienie skargi do sądu administracyjnego podlega istotnemu ograniczeniu czasowemu, gdyż zgodnie z ustawą p.p.s.a. skargę można wnieść do sądu, bez potrzeby wzywania organu do usunięcia naruszenia prawa, w terminie jedynie 30 dni od daty dowiedzenia się przez skarżącego o czynności, przy czym przepis określa jako datę, w której „wiedział lub mógł się dowiedzieć”. Należy zatem bardzo się spieszyć, gdyż skarga spóźniona będzie automatycznie odrzucona bez jakiegokolwiek

merytorycznego rozpatrzenia. Datą czynności może być np. data otrzymania zaniżonej dotacji lub data otrzymania informacji o stawce, którą chcemy zakwestionować. Jest, niestety, powszechną praktyką, że sądy uznają za początek terminu datę najwcześniejszą z możliwych, co pozwala na odrzucenie skargi wyłącznie z tytułu niezachowania terminu do jej wniesienia.

Uznanie przez sąd administracyjny zasadności naszej skargi i stwierdzenie niezgodności z prawem czynności organu dotującego otwierają prostą drogę do żądania prawidłowego obliczenia i wypłacenia dotacji, zgodnie z przepisami.

Jednak nawet w przypadku odrzucenia skargi przez sąd administracyjny albo braku prawidłowego wykonania wyroku i nowego, poprawnego obliczenia kwoty dotacji, nadal otwarta jest droga przed sądem cywilnym, gdyż przepisy postępowania cywilnego nakazują rozpoznanie sprawy przez sąd powszechny w tych przypadkach, gdy sąd administracyjny uznaje się za niewłaściwy do jej rozpatrzenia.

JAKIE SĄ MOŻLIWOŚCI OCHRONY, GDY SAMORZĄD NIEPRAWIDŁOWO USTALA KWOTY DOTACJI?

Warto przy tym powiedzieć, że po wejściu w życie wskazanych przepisów także sądy cywilne zastosowały masowo odrzucanie pozwów w sprawach dochodzenia roszczeń z tytułu zaniżanych dotacji za lata poprzednie. Sądy, powołując się na te same przepisy, stwierdzały, że kierują postępowania na drogę sądowoadministracyjną, a nie cywilną. A skoro ma być stosowana kontrola administracyjna, to sąd cywilny jest niewłaściwy w sprawie.

Jednak stan ten, ale dopiero po kilku latach, uległ zmianie. Obecnie utrwalona już linia orzecznicza, wsparta przez Sąd Najwyższy, daje osobom prowadzącym niekwestionowane prawo do wnoszenia roszczeń dotyczących zaniżanych dotacji, wypłacanych do roku 2016 włącznie. Termin przedawnienia tego rodzaju roszczeń wynosił 10 lat. Warto przypomnieć, że roszczenia z tego tytułu ulegają przedawnieniu obecnie po upływie sześciu lat, ale dla starszych roszczeń ten termin biegnie od roku 2018, tj. zmiany Kodeksu cywilnego, czyli zaczną przedawniać się od 2024 r. Roszczenia starsze ulegną przedawnieniu po upływie 10 lat, jeśli nastąpi to wcześniej niż w 2024 r. Mamy więc otwartą nadal możliwość kwestionowania i dochodzenia dotacji za lata 2014–2016, co do których sądy nie mają możliwości odrzucania pozwów. Nie oznacza to oczywiście, że każde powództwo jest uzasadnione i będzie przez sąd uwzględnione, ale przynajmniej sąd ma obowiązek jego rozpatrzenia i wydania merytorycznego wyroku.

Otwartą kwestią pozostaje natomiast możliwość dochodzenia na drodze cywilnej roszczeń dotyczących dotacji ustalanych od roku 2017, czyli zgodnie z obecnymi przepisami i przewidzianą w ustawie drogą sądowoadministracyjną. Przekonanie o drodze administracyjnej nadal panuje, ale przecież w sądzie administracyjnym nie można uzyskać zasądzenia konkretnych kwot. To może nastąpić wyłącznie w sądzie cywilnym. Na szczęście także sądy cywilne,

wsparte uchwałą Sądu Najwyższego z 8 listopada 2019 r., sygn. III CZP 29/19, uznają, że nawet istnienie możliwości wniesienia skargi administracyjnej nie powoduje niemożności wystąpienia z roszczeniami odszkodowawczymi na drodze cywilnej, dotyczącymi zasądzenia różnic między dotacją należną (prawidłowo ustaloną) a wypłaconą na podstawie niezgodnego z przepisami obliczenia.

Należy mieć nadzieję, że droga cywilnoprawna dochodzenia roszczeń zostanie otwarta i utrwalona, co daje nadzieję organom prowadzącym szczególnie placówki niepubliczne na dochodzenie swoich praw w sytuacji, gdy są one przez samorządy naruszane, a organy i sądy administracyjne nie udzielają im należytej ochrony.

INNE MOŻLIWOŚCI PODNIESIENIA KWOTY DOTACJI

Jak powiedziano, wysokość dotacji zależy wprost i bezpośrednio od kwot wydatków, uwzględnionych w budżecie danej gminy czy powiatu. Zmiany w wysokości wydatków na samorządowe przedszkola wynikają z wielu czynników. Są wśród nich takie będące skutkiem inflacji i wzrostu ponoszonych kosztów, ale też i wynikające z działań organów państwa, jak choćby ostatnie znaczne podwyżki wynagrodzeń nauczycielskich, wypłacanych z budżetów zgodnie z Kartą Nauczyciela, ale też zmianami w wysokości minimalnego wynagrodzenia w gospodarce. Te czynniki powodują, że budżety na wydatki przedszkolne muszą być zwiększane. Jeśli nie są, to może oznaczać, że samorządy albo zbyt oszczędzają na swoich placówkach, albo ukrywają gdzieś rzeczywiste koszty.

Presja ze strony radnych, rodziców, organów prowadzących, czyniona na decydentów w gminie, może przyczynić się do lepszego zrozumienia sytuacji i konieczności dostosowywania planu wydatków do rzeczywistych potrzeb. A zwiększanie kwot w budżecie powoduje wzrost kwoty dotacji. Warto zatem śledzić budżet swojej gminy, interesować się ustaleniami budżetowymi i działaniami władzy, a w koniecznych przypadkach reagować poprzez naciskanie i uświadamianie, że wszystkie wydatki, zarówno ponoszone na przedszkola czy szkoły gminne, jak i na nie-samorządowe, służą przecież kształceniu i opiece nad małymi mieszkańcami tej samej gminy, niezależnie do jakiego przedszkola czy szkoły uczęszczają. Bo przecież, „wszystkie dzieci nasze są”, prawda?

§ PODSTAWA PRAWNA

Ustawa z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1400),

Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2024 (Dz. U. z 2023 poz. 2755).