

Dochodzenie zaniżonych dotacji oświatowych na drodze administracyjnej i sądowej

Obowiązująca od 1 stycznia 2018 r. ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (u.f.z.o.) reguluje w szczególności zasady ustalania, czyli obliczania, oraz wypłacania dotacji dla wszystkich typów i rodzajów szkół i placówek. Przepisy ustawy dotyczą zarówno oświatowych jednostek niepublicznych, jak i publicznych, prowadzonych przez osoby inne niż jednostki samorządu terytorialnego (JST), ale także odnoszą się do placówek samorządowych. Dla naszych potrzeb skupimy się na zasadach finansowania szkół i przedszkoli prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne niebędące samorządami.

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.

JAK NASTĘPUJE USTALANIE KWOT I STAWEK DOTACJI?

Przed 1 stycznia 2018 r. zasady finansowania, a ściślej dotowania placówek niesamorządowych, zawarte były w ustawie z 1991 r. o systemie oświaty (u.s.o.), a konkretnie w przepisach art. 90 (dla placówek niepublicznych) i art. 80 (dla publicznych). Jest to o tyle ważne, że sprawy dotacji opartych na przepisach z lat poprzedzających ustawę o finansowaniu zadań oświatowych z 2017 r. mają nadal zastosowanie.

Ogólnie można wyróżnić 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

do samorządów terytorialnych. Ta subwencja „konkretyzuje” się w postaci tzw. metryczek sporządzanych dla każdej gminy i powiatu zgodnie z rozporządzeniem corocznie wydawanym przez Ministra Edukacji Narodowej. Takie rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego wydawane jest zwykle pod koniec grudnia, co wiąże się z uchwalaniem budżetu państwa. Rozporządzenie, a następnie metryczka subwencji oświatowej, określa przede wszystkim podstawowy wskaźnik, czyli finansowy standard A określający kwotę podstawową na każdego ucznia oraz wagi przeliczeniowe. Dzięki tym wskaźnikom samorządy otrzymują odpowiednie kwoty subwencji na uczniów różnych typów szkół i placówek, a następnie przekazują je tym szkołom zgodnie z liczbą uczniów. Oczywiście same metryczki nie trafiają do gmin i powiatów od razu na początku roku – czasem mija kilka miesięcy, ale z dużym przybliżeniem placówki mogą z początkiem roku ustalić, jakimi kwotami pochodzącymi z dotacji będą mogły się finansować w najbliższym roku.

Druga metoda ustalania i udzielania dotacji polega na oparciu się na kosztach ponoszonych na prowadzenie własnych placówek przez samorządy, czyli zaplanowanych w budżecie wydatkach bieżących i przychodach. Dotyczy

to przede wszystkim dotacji udzielanych przedszkolom niepublicznym i publicznym, które nie są prowadzone przez samorządy, a także przedszkolom „konkursowym” (zwanym także „złotówkowymi”). W ten sposób ustalana jest tak zwana podstawowa kwota dotacji (PKD), która przez cały rok, lecz po aktualizacji, służyć będzie do określania miesięcznych stawek na jednego ucznia.

W tej metodzie ustalania stawki dotacji występuje już znacząca doza niepewności finansowej. Przede wszystkim placówki poznają stawki dotacji po rozpoczęciu roku budżetowego, w zasadzie dopiero w momencie ogłoszenia, a często nawet otrzymania pierwszego przelewu, gdyż samorządy dosyć powszechnie spóźniają się z ogłaszaniem ustalonych kwot dotacji lub w ogóle nie dokonują formalnego ogłoszenia.

W JAKI SPOSÓB USTALANE SĄ STAWKI DOTACJI DLA POSZCZEGÓLNYCH PLACÓWEK?

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

Na początek art. 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, w tym w jednostkach organizujących wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną przedszkoli, szkół i placówek, odpowiednio zaplanowane na rok budżetowy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego lub poniesione w roku budżetowym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jednakże bez uwzględnienia wydatków odpowiednio zaplanowanych na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych, lub poniesionych ze środków zgromadzonych na tym rachunku. Wyraźnie zatem wprowadzono obowiązek zaliczania m.in. wydatków ZEAS-ów, ale wyłączono wydatki z rachunków wydzielonych, na których gromadzone mogą być różne wpłaty rodziców i dochody własne placówek samorządowych.

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

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 tym przepisem 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 dokonuje się aktualizacji 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 kolejnym przepisie 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 niezwykle 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.

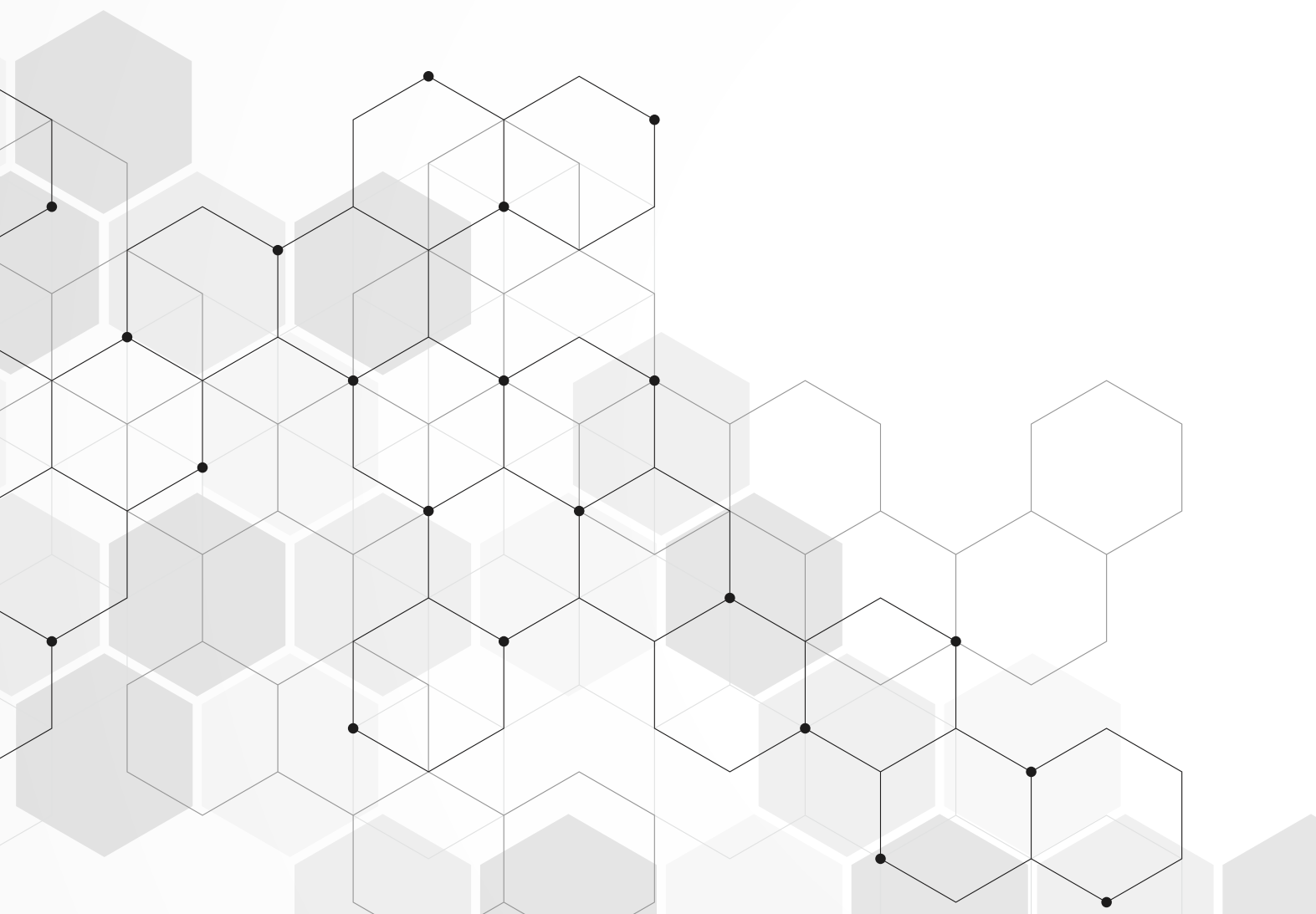
Zasady te dotyczą przedszkoli i punktów przedszkolnych, oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych, niektórych typów placówek oraz internatów prowadzonych w szkołach. Podstawowe kwoty dotacji są określone na podstawie wydatków bieżących zaplanowanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego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

Tak szczegółowe zasady zostały jednak określone dopiero w ustawie z 2017 r. W poprzednim stanie prawnym, czyli w ustawie o systemie oświaty z 1991 r., mieliśmy do czynienia z zasadami ustalonymi w bardzo ogólny sposób. Warto wspomnieć, że interesujące nas przepisy ówczesnego art. 90 u.s.o., obowiązujące aż do końca 2017 r., na przestrzeni czasu ulegały znacznym zmianom wprowadzanym poprzez kolejne nowelizacje. Przykładowo, najbardziej chyba „popularny” przepis ustalający dotacje dla przedszkoli niepublicznych, czyli art. 90 ust. 2b u.s.o. w roku 2011 brzmiał:

„Dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego (...).”

Nowelizacja dokonana od 1 września 2013 r. wprowadziła istotną zmianę, mianowicie dodano najpierw przepisem wprowadzającym, a następnie już w samej treści art. 90 ust. 2b, że te wydatki ponoszone na przedszkola są pomniejszane o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Tym zapisem zmniejszono kwotę sumaryczną wydatków (licznik naszego dzielenia), co spowodowało zmniejszenie się ogólnych stawek dotacji w porównaniu do tych, jakie były ustalane bez pomniejszania o kwoty opłat rodziców.

Nawet jednak takie zapisy, wydawałoby się dosyć jasne, były przedmiotem manipulacji ze strony organów dotujących, czyli samorządów. Szczególnie przed rokiem 2013, gdy ustawa nie wyłączała z puli łącznych wydatków na przedszkola opłat wnoszonych przez rodziców, a szczególnie za wyżywienie dzieci w gminnych przedszkolach, praktyka zaniżania dotacji była niemal powszechna. Zmiana z 2013 r. spowodowała, że samorzady miały jeden problem „z głowy”, mianowicie nie musiały już prowadzić kreatywnej księgowości, by nie wliczać opłat rodziców do sumy wydatków.

Sam przepis art. 90 w ustępach odnoszących się do dotacji został od 1 stycznia 2017 r. po raz kolejny znowelizowany, dokładnie w takim brzmieniu jak we wchodzącej rok później ustawie o finansowaniu zadań oświatowych. Można więc generalnie powiedzieć, że od 2017 r. mamy już do czynienia w modelu „współczesnym”, co jest o tyle istotne, że ma to znaczenie przy dochodzeniu przez organy prowadzące roszczeń opartych na zaniżanych przez samorzady dotacjach.

Omówione wyżej szczegółowo zasady finansowania dotyczą w szczególności przedszkoli, gdyż dotacje dla szkół, za wyjątkiem szkół, w których nie był realizowany obowiązek szkolny i obowiązek nauki (czyli szkół dla dorosłych), finansowanych także na zasadzie kosztów ponoszonych przez

”

Jedną z podstawowych metod finansowania niepublicznej oświaty poprzez dotacje udzielane z budżetów samorządów jest oparta na stawkach subwencji oświatowej, czyli części oświatowej subwencji ogólnej przekazywanej z budżetu państwa do samorządów terytorialnych. Ta subwencja „konkretyzuje” się w postaci tzw. metryczek sporządzanych dla każdej gminy i powiatu zgodnie z rozporządzeniem corocznie wydawanym przez Ministra Edukacji Narodowej.

”

samorząd na własne szkoły, zawsze oparte były na metryczkach subwencji oświatowej. Tak więc „pole manewru” dla dotujących samorządów było już znacznie ograniczone, prawie niemożliwe, więc i zaniżeń dotacji dla tych szkół właściwie nie notowano, a jeśli się pojawiały, to wynikały zwykle z błędów w ustalaniu i dodawaniu dosyć skomplikowanych wag przeliczeniowych.

JAK SAMORZĄDY ZANIŻAŁY (A MOŻE NADAL ZANIŻAJĄ) DOTACJE

Najpierw o przeszłości, czyli co się działo do 2016 r. Na początku dosyć powszechnie występującą praktyką, także prowadzącą do zaniżania ustalonych stawek dotacji, było uwzględnianie w kosztach prowadzenia przedszkoli wszystkich form wychowania przedszkolnego, czyli także oddziałów i punktów przedszkolnych (zapisanych w rozdziale 80 106), zarówno w sumie wydatków, jak i liczbie uczniów. Oczywiście koszty ponoszone na oddziały czy punkty przedszkolne zawsze były i są znacząco niższe, stąd zmniejszenie średnich kwot dotacji. Kolejnym podobnym działaniem było przypisywanie organizacyjne i finansowe do przedszkoli także innych placówek, jak oddziały i punkty zamiejscowe podporządkowane przedszkolom, ale prowadzone np. w szkołach podstawowych, po minimalnych budżetowanych kosztach. Tego rodzaju praktyki zdarzają się nadal. Wreszcie powszechnie jest zawyżanie liczby dzieci w przedszkolach publicznych ponad normę określoną w rozporządzeniu. Przed rokiem 2013 nie wliczano kosztów wyżywienia dzieci, wskazując, że są one pokrywane przez rodziców albo ponoszone za pośrednictwem tzw. rachunków wydzielonych przedszkoli gminnych.

Inne praktyki prowadzące do zaniżeń były takie same, jak opisane poniżej dla już nam współczesnych czasów i regulacji.

Tego rodzaju praktyki zostały powszechnie ujawnione i napiętnowane w szeregu spraw sądowych toczących się z powództwa osób prowadzących przeciwko samorządom zaniżającym dotacje.

Niestety, pewne niezgodne z prawem działania są stosowane nadal.

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 mechanizmu nieprawidłowego przeliczania i wypłacania stawek dotacji po jej aktualizacji (dziś nie zajmujemy się tym tematem – odsyłam do jednego z ostatnich wydań FPN), 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, dokształcanie 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.

Powyższe przykłady dotyczą zaniżania wydatków branych pod uwagę do obliczania PKD. 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 musiałoby spędzać w przedszkolu codziennie po kilka godzin powyżej 5 bezpłatnych, a i to nie pokryłoby planowanych dochodów.

Nie należy oczywiście przesądzać, że każda gmina takimi sposobami dąży do pomniejszania kwot dotacji, ale jednak tego rodzaju zjawiska występują zbyt często. Zapewne

”

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 tym przepisem 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 znacznym stopniu powodowane są niewiedzą urzędników, ale nie można także wykluczyć celowego działania, zwłaszcza że obecnie sądowa kontrola nad ustalaniem kwot dotacji bywa iluzoryczna.

MOŻLIWOŚCI KWESTIONOWANIA USTALENIA KWOTY DOTACJI

Jak właściciele placówek niepublicznych (i publicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne) mogą zatem dochodzić swoich praw?

Przed rokiem 2017 wszelkie roszczenia dotyczące zaniżanych dotacji były bez problemów dochodzone na drodze cywilnej, w sądach powszechnych. Wystarczyło wykazać, że dotacje zostały zaniżone, a sądy zwykle bez problemów zasądzały odszkodowania pokrywające wysokość zaniżonych dotacji. Takie postępowanie było oparte na dokumentacji źródłowej, którą każdy samorząd musi udostępnić na podstawie przepisów o dostępie do informacji publicznej.

Praktyka powyższa 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 sądowoadministracyjnej kontroli prawidłowości ustalania kwoty dotacji. Artykuł 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. Przepis ten mówi, 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.

Tak jasne sformułowanie przepisów prowadziło początkowo do przekonania, że mamy jasną i konkretną podstawę do dochodzenia ochrony osób prowadzących niepubliczne i publiczne placówki przed bezprawnymi działaniami organów dotujących. 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. Taka praktyka spowodowała, że trzeba było formułować treść skarg, starając się jak najbardziej „dostosować” je do wymagań określanych przez sądy, aby nie narażać się na odrzucenie skargi. Można zatem 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 jego placówki. Niestety, nawet takie skonstruowanie skargi także nie gwarantuje powodzenia. Same zaś sądy nie wydają się zainteresowane rozstrzygnięciem tych spraw, co wynikać może także z niezajomości tej problematyki w sądach.

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 tę datę jako tą, 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.

Jednak w przypadku odrzucenia skargi przez sąd administracyjny, nadal wydaje się otwarta 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.

Czy zatem nie ma już żadnej możliwości ochrony, gdy samorząd nieprawidłowo ustala kwoty dotacji?

Warto przy tym powiedzieć, że po wejściu w życie powyższych przepisów także sądy cywilne zastosowały masowo odrzucanie pozwów w sprawach dochodzenia roszczeń z tytułu zaniżanych dotacji za lata poprzednie, powołując się na te same przepisy, lecz stwierdzając, że właśnie one



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 tę datę jako tą, w której „wiedział lub mógł się dowiedzieć”. Należy zatem bardzo się spieszyć, gdyż skarga spóźniona będzie automatycznie odrzucona bez jakiegokolwiek merytorycznego rozpatrzenia.



kierują postępowania na drogę sądownoadministracyjną, a nie cywilną. A skoro ma być stosowana kontrola administracyjna, to sąd cywilny jest niewłaściwy w sprawie. Jawi się to jak modelowy przykład „paragrafu 22”, gdyż sądy cywilne spychają sprawy do sądów administracyjnych, a te odrzucają skargi jako niedopuszczalne. Jednak, ale dopiero po kilku latach, uległo to zmianie. Nie ma teraz wątpliwości, że na drodze cywilnej można dochodzić roszczeń odszkodowawczych za zaniżone dotacje – zarówno dawniejsze, jak i późniejsze.

ZDAŹYĆ PRZED PRZEDAWNINIEM

Obecnie utrwalona już linia orzecnicza, wsparta przez Sąd Najwyższy, daje osobom prowadzącym niekwestionowane prawo do wnoszenia roszczeń dotyczących zaniżanych dotacji. Najpierw sądy, szczególnie Sąd Najwyższy, wypowiedziały się co do prawa do dochodzenia takich roszczeń do roku 2016 włącznie.

Otwartą kwestię pozostawała i częściowo nadal pozostaje możliwość dochodzenia na drodze cywilnej roszczeń dotyczących dotacji ustalanych od roku 2017, czyli zgodnie z obecnymi przepisami i przewidzianą w ustawie drogą sądownoadministracyjną. Przekonanie o drodze administracyjnej nadal panuje, ale przecież w sądzie administracyjnym nie można uzyskać zasądzenia konkretnych kwot. To może nastąpić wyłącznie w sądzie cywilnym.

Nadzieję na zmianę tych poglądów i powrót do rozstrzygnięcia roszczeń przez sądy cywilne dała już uchwała Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2019 r., sygn. III CZP 29/19. Sąd Najwyższy bowiem stwierdził:

W sprawach o odszkodowanie w związku z niewykonaniem zobowiązań, w tym takich, których natura jest publicznonaprawna, droga postępowania przed sądem powszechnym

była i jest dopuszczalna, gdyż do właściwości sądów administracyjnych spory tego rodzaju nie należą, i niczego w tym zakresie nie zmieniały art. 90 ust. 11 u.s.o. i art. 47 u.f.z.o. W świetle tych przepisów jasne natomiast stało się, że czynności organu dotującego zmierzające do ustalenia prawa do dotacji i jej wypłacenia stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Legalność podjęcia tego rodzaju czynności podlega zatem kontroli sądów administracyjnych, ale to nie wyłącza właściwości sądów powszechnych w sprawach dotyczących konsekwencji niewykonania obowiązku obliczenia i wypłacenia dotacji w wysokości określonej ustawą, pod warunkiem, że osiągnięty został cel jej przyznania.

Coraz częściej pojawiają się w sądach sprawy o roszczenia dotyczące okresu od roku 2017. Warto zwrócić uwagę na rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego w Lublinie (postanowienie z dnia 16 stycznia 2024 r., sygn. akt I ACz 991/23, niepublik.), w którym sąd jednoznacznie dopuścił dochodzenie na drodze cywilnej roszczeń za lata 2017 i kolejne:

Sąd Najwyższy zaznaczył, że nie chodzi w tym przypadku o czyn niedozwolony, kwalifikowany na podstawie art. 417 lub 4171 k.c., lecz o niewykonanie zobowiązania, którego źródłem był przepis ustawy. Także więc po wejściu w życie ustawy nowelizującej z 2016 r. podmioty, które nie domagają się zasądzenia dotacji należnej na konkretny rok budżetowy, lecz skompensowania im własnych wydatków, które poczyniły na realizację zadań publicznych w warunkach, gdy mogły słusznie oczekiwać ustalenia i wypłacenia im na ten cel dotacji, mogą dochodzić przysługujących im roszczeń przed sądami powszechnymi za okres przed dniem 1 stycznia 2018 r. Na tym etapie postępowania nie budzi wątpliwości taka kwalifikacja podstawy dochodzonego pozwem roszczenia. (...)

Zdaniem Sądu Apelacyjnego argumentacja przemawiająca za dopuszczalnością drogi procesu cywilnego dla dochodzenia przedmiotowych roszczeń musi prowadzić także do uznania dopuszczalności dochodzenia w tym trybie roszczeń także za rok 2018.

Otwarta wydaje się zatem droga do dochodzenia zaniżonych dotacji także za okres obecny.

Termin przedawnienia tego rodzaju roszczeń na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego wynosił 10 lat, ale zasadnicza zmiana dokonana się na mocy nowelizacji k.c. z roku 2018. Mianowicie przepisy określają, że obecnie roszczenia z tego tytułu ulegają przedawnieniu po upływie 6 lat, jednakże dla starszych roszczeń ten 6-letni termin biegnie od roku 2018, tj. zmiany Kodeksu cywilnego. W praktyce wygląda to tak, że roszczenia zaczną ulegać przedawnieniu z końcem roku 2024.

Roszczenia starsze, sprzed roku 2018, podlegają przedawnieniu po upływie 10 lat, o ile nastąpi to wcześniej niż w roku 2024. Dotyczy to zatem najdalszego roku 2014 (2014 + 10 = 2024 rok).

Jednak roszczenia za lata 2015 i kolejne podlegają skróconemu już do 6 lat przedawnieniu, liczonemu od roku 2018, czyli także z końcem 2024 przedawnią się roszczenia za lata 2015 aż do 2018!



Termin przedawnienia roszczeń do dochodzenia zaniżonych dotacji na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego wynosił 10 lat, ale zasadnicza zmiana dokonana się na mocy nowelizacji k.c. z roku 2018. Mianowicie przepisy określają, że obecnie roszczenia z tego tytułu ulegają przedawnieniu po upływie 6 lat, jednakże dla starszych roszczeń ten 6-letni termin biegnie od roku 2018, tj. zmiany Kodeksu cywilnego. W praktyce wygląda to tak, że roszczenia zaczną ulegać przedawnieniu z końcem roku 2024.



Oznacza to, że tylko do końca 2024 r. można wnieść do sądu powództwo o odszkodowania za zniżone dotacje za cały okres od 2014 aż do 2018 roku. Czyli czasu zostało naprawdę bardzo, bardzo mało.

Warto także powiedzieć, że te możliwości nie dotyczą tylko przypadku, gdy dotacja ustalana jest na podstawie wydatków gminy, ale może mieć też zastosowanie w przypadkach, gdy stawki dotacji wynikają z subwencji oświatowej, a konkretnie z metryczki subwencji, gdyż zdarza się, że organ dotujący nie wypłaca całości dotacji. 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, wreszcie dodatkowe dotacje na uczniów niepełnosprawnych. Gdzieś „po drodze” pewne wagi mogą zostać pominięte. W takich sytuacjach tak samo otwarta jest droga prawna w celu doprowadzenia do prawidłowej wypłaty dotacji.

§ PODSTAWA PRAWNA

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 754).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (wg różnych stanów prawnych).

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 r., poz. 2755).