

## **Aktualizacja podstawy rocznej dotacji oświatowej na ucznia oraz zaskarżenie do sądu administracyjnego nieprawidłowo wypłaconej dotacji**

**Pytanie:** *Zwracam się z prośbą o opinię w niżej opisanej sprawie:*

*1. W dniu 1.1.2017 r. weszły w życie przepisy zmieniające dotychczasowy system ustalania dotacji dla publicznych i niepublicznych placówek prowadzonych przez inne organy niż JST. Dotacje dla niepublicznych przedszkoli, oddziału przedszkolnego w niepublicznej szkole podstawowej oraz niepublicznych punktów przedszkolnych przekazywane są w oparciu o tzw. podstawową kwotę dotacji (w naszym przypadku opieramy się na definicji opisanej w art. 78b ust. 1 i 2 OświatU). Podstawowa kwota dotacji podlega aktualizacji na zasadach określonych w art. 78c ust. 3 OświatU. Pierwszy termin aktualizacji uzależniony jest od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej na dany rok budżetowy (w 2017 r. ogłoszona 17.1.2017 r.), a drugi przypada w październiku danego roku budżetowego. Moment obowiązywania podstawowej kwoty dotacji został określony w art. 78c ust. 6 OświatU. Zgodnie z art. 89c ust. 2 OświatU, jeśli w wyniku aktualizacji podstawowej kwoty dotacji wysokość dotacji udzielanej placówce ulegnie zmianie, to suma kolejnych przekazywanych części dotacji, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej podstawowej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji należnej placówce 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. W jaki sposób należy interpretować zapisy art. 89c ust. 2 OświatU w kontekście ustalenia w art. 78c ust. 6 OświatU okresu, od którego obowiązuje zaktualizowana podstawowa kwota dotacji?*

*2. Ponadto w art. 90 OświatU został dodany ust. 11, zgodnie z którym przyznanie dotacji stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU. Czy w związku z tym zapisem przyznanie dotacji należałoby udokumentować w formie decyzji, zarządzenia lub pisma informującego placówkę?*

**Odpowiedź** W zadanym pytaniu chodzi o pierwszą aktualizację podstawowej kwoty dotacji dokonaną na potrzeby jej wypłaty jednostkom niepublicznym na podstawie art. 89c OświatU. Biorąc pod uwagę termin ogłoszenia ustawy budżetowej na 2017 r. (17.1.2017 r.), taką aktualizację należało dokonać w marcu 2017 r. w oparciu o dane o dochodach i wydatkach w jednostkach oświatowych samorządu na dzień 28.2.2017 r. Zaktualizowana kwota podstawy

na ucznia powinna być wypłacana od kwietnia 2017 r. i przez kolejne miesiące, przy czym w wypłatach należy uwzględnić dotychczasowe wypłaty (dopłacić lub potrącić) w zakresie wypłat dokonanych uprzednio na ucznia w miesiącach: styczniu, lutym i marcu 2017 r.

Przepisy art. 80 ust. 11 i art. 90 ust. 11 OświatU umożliwiają organowi prowadzącemu dotowaną jednostkę wystąpienie ze skargą do sądu administracyjnego na czynność uznaną na wadliwą z zakresu wypłaty dotacji oświatowej (rocznej) lub jej transzy miesięcznej. Dotacja oświatowa należy się z mocy prawa w wysokości wynikającej z odpowiedniego przepisu art. 80 lub art. 90 OświatU. Prawo nie przewiduje w tym względzie wydawania decyzji o przyznaniu dotacji, zawierania umów ustalających prawo do dotacji ani wydawania innych niż decyzja administracyjna aktów (uchwał lub zarządzeń) o przyznaniu dotacji. Na podstawie powołanych przepisów zaskarżana jest w istocie czynność faktyczna w postaci wypłacenia dotacji oświatowej jako kwoty rocznej wypłacanej w częściach miesięcznych.

## **Uzasadnienie**

### **1. Pytanie pierwsze**

Przepisy art. 80 i art. 90 OświatU uzależniają wysokość dotacji na ucznia od „podstawowej kwoty dotacji” obliczanej na zasadach z art. 78b OświatU, natomiast kolejne przepisy zakładają dwie aktualizacje podstawowej kwoty dotacji w trakcie roku kalendarzowego – pierwszą aktualizację po styczniu i drugą aktualizację dokonywaną w październiku danego roku. Dotacja wypłacana przed pierwszą aktualizacją jest uzależniana od odpowiednich wydatków i dochodów w jednostkach oświatowych samorządu z roku bieżącego i od wysokości części oświatowej subwencji ogólnej, ale z roku poprzedniego. Dzięki pierwszej aktualizacji podstawowa kwota dotacji jest ustalana od nowa według danych o dochodach i wydatkach jednostek oświaty samorządowej z miesiąca poprzedzającego miesiąc aktualizacji oraz kwot części oświatowej subwencji ogólnej na rok bieżący (według metryki tej subwencji otrzymanej na rok bieżący z Ministerstwa Edukacji Narodowej). W pierwszej aktualizacji uwzględnia się statystyczną liczbę uczniów w jednostkach samorządu według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego, natomiast w drugiej aktualizacji (październikowej) wielkość statystyczną koryguje się i wylicza od nowa, uwzględniając statystyczną liczbę uczniów na dzień 30 września roku budżetowego. Podstawowa kwota dotacji, na jaką powołują się przepisy art. 80 i art. 90 OświatU, a której wysokość określają przepisy art. 78b OświatU, jest kwotą roczną na ucznia. Dotację dla jednostki publicznej lub niepublicznej

wypłaca się w częściach miesięcznych na zasadach zawartych w art. 80 ust. 3c i art. 90 ust. 3c OświatU. Należy uznać, że dzięki wypłatom miesięcznym jednostka dotowana otrzymuje każdego miesiąca na ucznia określony fragment rocznej kwoty dotacji, której wysokość (na ucznia) jest ustalana dopiero w oparciu o dane planowane na koniec września danego roku w ramach drugiej aktualizacji dokonywanej w październiku danego roku. Aktualizację podstawowej kwoty dotacji na ucznia jednostek publicznych określa przepis art. 78c ust. 3–6 OświatU, natomiast aktualizację dotacji dla jednostek niepublicznych określa w analogiczny sposób przepis art. 89b ust. 1 i art. 89c OświatU.

W pytaniu szczególną uwagę zwraca się na przepis art. 89c ust. 1 pkt 1 i ust. 2 OświatU, który reguluje pierwszą aktualizację dotacji. W przepisie art. 89c OświatU zawarto termin i sposób dokonania pierwszej aktualizacji podstawowej kwoty dotacji dla jednostek niepublicznych z art. 90 OświatU. Nakładając na to fakt ogłoszenia ustawy budżetowej na 2017 r. w Dzienniku Ustaw z 17.1.2017 r., termin 30 dni po tej dacie upływa 16.2.2017 r., a miesiącem kolejnym (miesiącem dokonania aktualizacji) jest marzec 2017 r. Dane o dochodach i wydatkach jednostek oświatowych samorządu na potrzeby pierwszej aktualizacji mają pochodzić z końca miesiąca poprzedzającego miesiąc aktualizacji, czyli powinny pochodzić z planu na 28.2.2017 r. Natomiast kwotę zaktualizowaną wypłaca się począwszy od miesiąca następującego po miesiącu aktualizacji. Czyli od kwietnia 2017 r. należy naliczać i wypłacać zaktualizowaną podstawową kwotę dotacji na ucznia. Taka kwota jest kwotą roczną należną na ucznia, wypłacaną w częściach miesięcznych do aktualizacji październikowej. W przepisie art. 89b ust. 2 OświatU, podobnie jak w przepisie art. 78d ust. 2 OświatU, zawarto bardzo istotny wymóg ponownego przeliczenia podstawowej kwoty dotacji również dla kwot już wypłaconych od stycznia do miesiąca aktualizacji. Według powołanych przepisów, począwszy od miesiąca wypłaty zaktualizowanej kwoty dotacji na ucznia, w wypłacanych kolejno transzach miesięcznych należy dodatkowo dopłacać do kwoty właściwej lub potrącać z wypłacanej kwoty miesięcznej kwoty nadpłacone w miesiącach poprzednich. Podstawowa kwota dotacji jest kwotą roczną, należną w części 1/12 uczniowi jednostki dotowanej, i wypłacaną na każdy miesiąc. Jak już wspomniano, dopiero aktualizacja z października roku budżetowego, w oparciu o planowane dochody i wydatki z końca września danego roku i ustaloną ostatecznie (m.in. dla odejmowanej subwencji oświatowej) statystyczną liczbę uczniów, stabilizuje kwotę roczną dotacji przysługującej jednemu uczniowi. Aktualizacja październikowa wymaga również odpowiedniego przeliczenia, od stycznia do października,

kwoty dotychczas wypłaconej na ucznia. Zwiększenie podstawowej kwoty dotacji to obowiązek wyrównania w listopadzie i grudniu wypłat za miesiące od stycznia do października. Natomiast zmniejszenie podstawowej kwoty dotacji to obowiązek dokonania niezbędnych potrąceń kwot dotychczas nadpłaconych od transz za listopad i grudzień.

## **2. Pytanie drugie**

Drugie zadane pytanie dotyczy zapisu ust. 11 dodanego po ostatniej nowelizacji OświatU z 23.6.2016 r. do przepisu art. 80 i art. 90 OświatU. Zgodnie z dwoma podobnie brzmiącymi przepisami „przyznanie dotacji (...) stanowi »czynność z zakresu administracji publicznej«, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 PostAdmU”. Przepis art. 3 PostAdmU określa przedmiot skargi do sądu administracyjnego, czyli to, co może być przedmiotem zaskarżenia. Mogą nim być m.in. uchwały prawa miejscowego (w tym niewątpliwie uchwały z art. 80 ust. 4 i art. 90 ust. 4 OświatU), decyzje administracyjne w rozumieniu KPA (np. o nadaniu przedszkolu charakteru „przedszkola publicznego” lub o obowiązku zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości) oraz inne akty administracyjne (np. zarządzenia), a także „czynności z zakresu administracji publicznej”. Wypłata dotacji oświatowej w tym ujęciu jest „czynnością z zakresu administracji publicznej” i jako taka może być przedmiotem zaskarżenia do sądu administracyjnego. Umieszczenie dwóch powołanych przepisów ust. 11 w art. 80 i art. 90 OświatU jest związane z dotychczasową niejednorodnością orzecznictwa sądów administracyjnych w kwestii, czy niewypłacenie dotacji rocznej lub jej transzy miesięcznej albo wypłacenie w kwocie zaniżonej (sprzecznej z prawem regulującym jej wysokość) może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Nowelizacja OświatU z 23.6.2016 r. usuwa tę wątpliwość.

Dlatego oprócz możliwości kierowania pozwu o zapłatę dotacji w należnej wysokości do sądu powszechnego (cywilnego), beneficjentowi dotacji od 1.1.2017 r. przysługuje także możliwość kierowania do sądu administracyjnego skargi na naruszającą prawo czynność organu w zakresie ustalenia kwoty dotacji oświatowej i jej wypłaty. Prawo nie wymusza na organie wydawania beneficjentowi aktu administracyjnego ani pisemnej informacji o przysługującej mu (i podlegającej aktualizacji) kwocie dotacji oświatowej. Prawo nie dopuszcza również zawierania w przedmiocie dotacji oświatowych umów między organem a beneficjentem dotacji.

Dzięki zapisowi z art. 80 ust. 11 i art. 90 ust. 11 OświatU beneficjent może skarżyć do sądu podawaną do BIP „podstawową kwotę dotacji” (art. 78e i art. 89d OświatU), twierdząc że jest wadliwie ustalona. Może także skarżyć podawaną w BIP statystyczną liczbę uczniów oraz poprawność otrzymanej kwoty rocznej i poszczególnych transz dotacji. Przedmiotem skargi jest w istocie wadliwe obliczenie kwoty podstawowej, której konsekwencją jest nieprawidłowe (za niskie) przekazanie kwoty wypłaconej. Przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być również wadliwe, bo zaniżone, ustalenie przez organ liczby uczniów, na jaką należy się transza miesięczna dotacji.

*Wojciech Lachiewicz*