DOTACJE DLA SZKÓŁ I PLACÓWEK PROWADZONYCH PRZEZ OSOBY FIZYCZNE LUB OSOBY PRAWNE

Zagadnienia praktyczne

Agata Piszko

DOBRE PRAKTYKI W OŚWIACIE

Wolters Kluwer

DOTACJE DLA SZKÓŁ I PLACÓWEK PROWADZONYCH PRZEZ OSOBY FIZYCZNE LUB OSOBY PRAWNE

Zagadnienia praktyczne

Agata Piszko

DOBRE PRAKTYKI W OŚWIACIE

Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

Stan prawny na 1 grudnia 2020 r.

Wydawca serii
Elżbieta Piotrowska-Albin

Wydawca
Izabella Małecka

Redaktor prowadzący
Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-531-9 *ISBN PDF-a: 978-83-8223-858-7*

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 9

Wstęp 11

Rozdział 1
Zasady ustalania wysokości dotacji 13
1. Istota dotacji 13
2. Kryteria ustalenia wysokości dotacji 15
   2.1. Uwagi ogólne 15
   2.2. Podstawowa kwota dotacji 16
   2.3. Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawa ustalenia dotacji 29
   2.4. Wskaźnik zwiększający 33
3. Dotacja dla przedszkola, oddziału przedszkolnego oraz innej formy wychowania przedszkolnego 40
   3.1. Uwagi ogólne 40
   3.2. Dotacja dla publicznego przedszkola 47
   3.3. Dotacja dla niepublicznego przedszkola 49
   3.4. Dotacja dla publicznej szkoły podstawowej, w której funkcjonuje oddział przedszkolny 55
   3.5. Dotacja dla niepublicznej szkoły podstawowej, w której funkcjonuje oddział przedszkolny 57
   3.6. Dotacja dla publicznej innej formy wychowania przedszkolnego 59
   3.7. Dotacja dla niepublicznej innej formy wychowania przedszkolnego 60

4. Dotacje dla szkół 62
4.1. Uwagi ogólne 62
4.2. Dotacje dla publicznych szkół 62
4.3. Dotacja dla szkoły niepublicznej 67
5. Dotacja na ucznia więcej niż jednego przedszkola lub szkoły 69
6. Dotacja dla niesamorządowych placówek 70
7. Dotacja dla jednostek prowadzących zajęcia wczesnego wspomagania rozwoju 74
8. Dotacja dla placówek prowadzących zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze 76
9. Dotacja dla szkół prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe 77
10. Dotacja dla innych placówek 80

Rozdział 2
Warunki przekazywania dotacji 82
1. Uwagi ogólne 82
2. Termin przekazywania informacji o planowanej liczbie uczniów 82
3. Zgłoszenie danych do Systemu Informacji Oświatowej 92
4. Szczególne zasady dotyczące przyznawania dotacji za efekt kształcenia 94
5. Szczególne zasady dotyczące dotacji dla organów prowadzących kwalifikacyjne kursy zawodowe 95

Rozdział 3
Sposób przekazywania dotacji 96
1. Przekazywanie dotacji na rachunek bankowy danej jednostki oświatowej 96
2. Przekazywanie dotacji na każdego ucznia 101

Rozdział 4
Zasady wydatkowania dotacji 112
1. Uwagi ogólne 112
2. Przeznaczenie dotacji na wydatki bieżące 116

Rozdział 5
Finansowanie kształcenia uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych 135

Rozdział 6
Kontrola prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji 144
1. Istota kontroli 144
2. Sposób i zakres dokonywania kontroli 145
3. Nałożenie obowiązku zwrotu dotacji 149
4. Wstrzymanie dotacji 150

Rozdział 7
Wezwanie do rozliczenia dotacji 154

Rozdział 8
Uchwała w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji 157

Rozdział 9
Zgoda na udzielenie dotacji w wyższej wysokości 170

Rozdział 10
Aktualizacja dotacji 172
1. Uwagi ogólne 172
2. Terminy aktualizacji dotacji 174
3. Zmiana wysokości dotacji w wyniku jej aktualizacji 177

Rozdział 11
Rozliczenia międzygminne w zakresie udzielonej dotacji 183

Rozdział 12
Obowiązek ogłaszania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej 191

Rozdział 13
Dotowanie jako czynność z zakresu administracji publicznej 193

Wzory 195

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
KN	– ustawa z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.p.	– ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.)
p.p.s.a	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
pr. ośw.	– ustawa z 14.12.2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 910 ze zm.)
u.d.j.s.t.	– ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 23 ze zm.)
u.f.p.	– ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.)
u.f.z.o.	– ustawa z 27.10.2017 o finansowaniu zadań oświatowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 2029)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2020 r. 1426 ze zm.)
u.s.i.o.	– ustawa z 15.04.2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1942 ze zm.)
u.s.o.	– ustawa z 7.09.1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2020 r. poz. 1327)

Zbiory orzecznictwa

ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Inne

NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
RIO	– regionalna izba obrachunkowa
SA	– sąd apelacyjny
SIO	– System Informacji Oświatowej
SN	– Sąd Najwyższy
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Ustawa z 27.10.2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, która weszła w życie 1.01.2018 r., w sposób wyczerpujący obejmuje tematykę związaną z udzielaniem i rozliczaniem dotacji dla szkół i placówek publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego. W stanie prawnym obowiązującym przed 1.01.2018 r. zagadnienia związane z tą tematyką skoncentrowane były w przepisach ustawy z 7.09.1991 r. o systemie oświaty. Częste nowelizacje przepisów oraz liczne wątpliwości ogniskujące się w przedstawianym zagadnieniu stały się impulsem do kompleksowego ujęcia omawianej problematyki w formie odrębnego aktu prawnego. Założeniem, jakie przyświecało twórcom ustawy, była chęć uregulowania zasad określających sposób ustalania i wykorzystywania dotacji. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, problemy w zakresie funkcjonującego systemu finansowania zadań oświatowych, ukształtowanego około 20 lat temu, były zgłaszane od wielu lat przez różne podmioty realizujące zadania oświatowe, w tym przez jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty prowadzące szkoły i placówki oświatowe oraz regionalne izby obrachunkowe. Część zgłaszanych problemów dotyczyła niejasnych lub budzących wątpliwości interpretacyjne przepisów systemu finansowania oświaty oraz dosyć wysokiego stopnia skomplikowania niektórych rozwiązań (np. dotacja na zapewnienie darmowych podręczników, obliczanie dotacji dla szkół danego typu i rodzaju). Wszystkie te problemy spowodowały potrzebę zweryfikowania poprzedniego systemu finansowania zadań oświatowych i stworzenia

spójnego zbioru przepisów w tym zakresie, który zostałby ujęty w jednym, nowym akcie prawnym[1].

W zdecydowanej większości w nowej ustawie przejęto rozwiązania obowiązujące na gruncie ustawy o systemie oświaty, częściowo je modyfikując i rozszerzając. Kilka lat stosowania przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych zachęca do pogłębionej analizy, w jaki sposób przyjęte zasady znalazły swój praktyczny wymiar w rzeczywistości, a także czy dokonanie zmian w obrębie tego zadania publicznego usunęło wątpliwości i przyczyniło się do uproszczenia procedur.

Publikacja zwraca uwagę na pojawiające się głosy ze strony praktyków stosujących przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a także stanowi próbę odpowiedzi na nie, z uwzględnieniem poglądów wyrażonych w orzecznictwie oraz w wystąpieniach i opiniach. Dokonany przegląd może stanowić oparcie dla praktyków zajmujących się zagadnieniami związanymi z przyznawaniem, rozliczaniem i kontrolą dotacji, jak również może stanowić materiał do rozważań *de lege ferenda*.

Z uwagi na cel opracowania, jego treść ma przede wszystkim aspekt praktyczny i jest ukierunkowana na problemy związane ze stosowaniem przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zamierzeniem autorki było skupienie się na zagadnieniach występujących przy stosowaniu ustawy, chociaż w niektórych przypadkach nieuniknione było odwołanie się do podstawowych zasad określających ukształtowaną przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych naturę (właściwość) stosunku prawnodotacyjnego.

[1] Uzasadnienie projektu ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, druk sejmowy nr 1837 z 2017 r., www.sejm.gov.pl.

Rozdział 1

ZASADY USTALANIA WYSOKOŚCI DOTACJI

1. Istota dotacji

Ustawowej definicji dotacji można doszukać się w przepisach ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z art. 126 u.f.p. dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych, przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Z definicji tej można wysnuć wniosek, że za pomocą narzędzia w postaci dotacji państwo lub jednostki samorządu terytorialnego wspierają realizację zadań publicznych przez inne podmioty. Z tego faktu wynika zaś kolejny wniosek, że dofinansowaniu mogą podlegać zadania publiczne, a więc realizowane na rzecz dobra wspólnego. Na cechy dotacji zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21.11.2017 r., II GSK 37/16[2], stwierdzając, że o tym, aby określony wydatek można było zaklasyfikować jako dotację, z przepisu ustawowego powinno wynikać wyraźne wskazanie, że wydatek jest realizowany poprzez dotację, jaki jest charakter prawny dotacji, sposób, w jaki ustalana jest wysokość dotacji i kto jest uprawniony do otrzymania dotacji. W sposób bardziej dobitny na tle dotacji udzielanych szkołom i placówkom prowadzonym przez osoby fizyczne lub osoby praw-

[2] ONSAiWSA 2018/6, poz. 113.

ne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego Naczelny Sąd Administracyjny wyraził się w wyroku z 8.03.2017 r., II GSK 4824/16[3], w którym stwierdził, że cechą dotacji, o których mowa w art. 126 u.f.p., jest również poddanie ich wykorzystania kontroli, co nie pozostaje bez wpływu na rekonstrukcję pojęcia „uchwały w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji" oraz właściwego odkodowania znaczenia terminu „zasady i zakres przyznawania dotacji", a w tym kontekście samego przedmiotu uchwał jednostek samorządu terytorialnego. Element zasad przyznawania dotacji – gdy uwzględnić cechy oraz prawne wymogi samych dotacji, a w tym kontekście treść upoważniającego uchylonego już przepisu art. 90 ust. 4 u.s.o. (obecnie art. 38 ust. 1 u.f.z.o.) oraz jej konsekwencje dla obligatoryjnego zakresu normowania podejmowanego na jego podstawie aktu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego – stanowi również kontrola ich wykorzystania, której podmiot dotujący nie może być pozbawiony. Jak zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny, dotacje charakteryzuje brak powszechności oraz uwarunkowanie konieczności spełnienia określonych przez prawo wymagań, które dotyczą: zidentyfikowania podmiotu uprawnionego do otrzymania dotacji, prawidłowego ustalenia podstawy dla obliczenia dotacji, przekazania dotacji w trybie określonym przez przepisy ogólnie obowiązujące lub przez przepisy prawa miejscowego (w niektórych przypadkach ustawodawca wymaga dodatkowo zawarcia umowy) oraz wykorzystania dotacji zgodnie z wyznaczonym celem, zasad rozliczania i sprawozdawczości. W sytuacji gdy wymienione wymagania mają komplementarny charakter, za uzasadnione należy uznać twierdzenie, że cechą dotacji, o których mowa w art. 126 u.f.p., jest również poddanie ich wykorzystania kontroli, co nie pozostaje bez wpływu na rekonstrukcję pojęcia „uchwały w sprawach zasad i zakresu przyznawania dotacji" oraz właściwego odkodowania znaczenia terminu „zasady i zakres przyznawania dotacji", a w tym kontekście samego przedmiotu uchwał jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza gdy w tej mierze podkreślić, że przedmiot tych uchwał, innymi słowy – zakres ich normowania, jest bezpośrednio determinowany upoważniającym do ich podjęcia oraz określającym ich granice przepisem ustawy.

[3] LEX nr 2240586.

Przepisy ustawy o finansowaniu zadań oświatowych szczegółowo określają obowiązki jednostek samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji. Jednocześnie ustawodawca wyposaża jednostki samorządu terytorialnego w kompetencję do uściślania zasad ich przyznawania przez delegację ustawową do wydania w tym zakresie uchwały. Na podstawie art. 38 ust. 1 u.f.z.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, w drodze uchwały, ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w art. 15–21, 25, 26, 28–31a i 32 u.f.z.o., oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, termin przekazania informacji o liczbie odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych, o których mowa w art. 34 ust. 2 u.f.z.o., oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

Do dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego, będącego jednocześnie organem dotującym, nie należy natomiast określanie wysokości dotacji. Zasady kalkulowania wysokości dotacji, w zależności od typu szkoły lub rodzaju placówki, zdefiniował ustawodawca, przyznając jednak samorządowi prawo do ustalenia dotacji na poziomie wyższym, o czym szerzej w rozdziale 9.

2. Kryteria ustalenia wysokości dotacji

2.1. Uwagi ogólne

Normy prawa określającego zasady obliczania dotacji przewidują dwa podstawowe kryteria ustalenia wysokości dotacji, tj. kryterium oparte na podstawowej kwocie dotacji oraz kryterium oparte na części oświatowej subwencji ogólnej. Jest to oczywiście duże uproszczenie, które będzie stanowić punkt wyjścia do dalszych rozważań w tym względzie.

2.2. Podstawowa kwota dotacji

Podstawowa kwota dotacji służy ustaleniu wysokości dotacji dla przedszkoli publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, ale jednostki te nie stanowią wyjątku. Według tej metody oblicza się kwotę dotacji dla oddziału przedszkolnego w publicznej lub niepublicznej szkole podstawowej, jak również wysokość dotacji w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, młodzieżowym ośrodku socjoterapii, specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym, specjalnym ośrodku wychowawczym dla dzieci i młodzieży wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki, metod pracy i wychowania, ośrodku rewalidacyjno-wychowawczym umożliwiającym realizację rocznego obowiązkowego przygotowania przedszkolnego, obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki dzieciom i młodzieży niepełnosprawnym w stopniu głębokim, a także dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami sprzężonymi, z których jedną z niepełnosprawności jest niepełnosprawność intelektualna, placówce zapewniającej opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania.

Sposób kalkulacji podstawowej kwoty dotacji dla danej jednostki systemu oświaty, o której mowa wyżej, określa przepis art. 12 u.f.z.o. Wyliczenie kwoty dotacji wymaga uwzględnienia również parametru określonego jako „statystyczna liczba uczniów". Statystyczna liczba uczniów obliczana jest według zasad określonych w art. 11 u.f.z.o.

Punktem odniesienia w ustaleniu statystycznej liczby uczniów są dane systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku bazowego, tj. roku poprzedzającego rok, na który obliczana jest dotacja (art. 2 pkt 25 u.f.z.o.). Wskazana data służy również ustaleniu statystycznej liczby dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. Analogicznie ustala się statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych oraz statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności. Informacja o liczbie uczniów w przedszkolach prowadzonych przez gminę według stanu

na dzień 30 września roku bazowego stanowi zatem podstawę do ustalenia statystycznej liczby uczniów w przedszkolach prowadzonych przez gminę – w przypadku ustalania podstawowej kwoty dotacji dla przedszkola, informacja zaś o liczbie uczniów w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę według stanu na dzień 30 września roku bazowego stanowi podstawę do ustalenia statystycznej liczby uczniów w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę itd.

Przez podstawową kwotę dotacji dla przedszkoli należy rozumieć kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli, z wyłączeniem przedszkoli specjalnych i przedszkoli, w których zaplanowane wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekraczają 50% ich zaplanowanych wydatków bieżących, pomniejszonych o:

1) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy;
2) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy;
3) sumę iloczynów odpowiednich kwot przewidzianych na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w przedszkolach oraz statystycznej liczby uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w tych przedszkolach;
4) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na prowadzenie tych przedszkoli;
5) iloczyn kwoty przewidzianej na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na dziecko objęte wczesnym wspomaganiem rozwoju w przedszkolu oraz statystycznej liczby dzieci objętych wczesnym wspomaganiem rozwoju w tych przedszkolach;

6) iloczyn kwoty przewidzianej na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolu oraz statystycznej liczby uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w tych przedszkolach;
7) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące na realizację programów rządowych, o których mowa w art. 90u ust. 1 u.s.o., w tych przedszkolach

– i podzielonych przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach, pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych w tych przedszkolach.

Pojęcie „wydatki bieżące" uwzględniane w obliczaniu podstawowej kwoty dotacji zostało zdefiniowane w art. 9 u.f.z.o. Zgodnie z powołanym przepisem ilekroć w rozdziale 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych jest mowa o wydatkach bieżących, należy przez to rozumieć wydatki bieżące, o których mowa w art. 236 ust. 2 u.f.p., na prowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego przedszkoli, w tym w jednostkach organizujących wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, odpowiednio zaplanowane na rok budżetowy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego lub poniesione w roku budżetowym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bez uwzględnienia wydatków odpowiednio zaplanowanych na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 u.f.p. lub poniesionych ze środków zgromadzonych na tym rachunku, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 5 (dotyczy szkół artystycznych) oraz art. 35 ust. 2 (dotyczy wydatków finansowanych z dotacji) u.f.z.o. Jak wynika z powyższej regulacji, art. 9 u.f.z.o. odsyła do treści art. 236 ust. 2 u.f.p., zgodnie z którym przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi.

Obliczając podstawową kwotę dotacji dla przedszkoli, należy mieć na względzie między innymi fakt, że wydatki inwestycyjne poniesione na przykład na rozbudowę przedszkola samorządowego nie powinny być ujmowane w podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli publicznych i niepublicznych prowadzonych przez podmioty prywatne.

Ustalając podstawową kwotę dotacji dla przedszkola, należy więc kierować się przede wszystkim kwotą zaplanowanych wydatków bieżących przedszkoli samorządowych. Zwraca na ten aspekt uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 15.10.2018 r., I SA/Bd 584/18[4], stwierdzając, że zgodnie z art. 12 ust. 1 u.f.z.o. przy ustalaniu podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli uwzględnia się jedynie wydatki budżetowe przeznaczone na prowadzenie gminnych przedszkoli. Jeżeli zatem nie podważy się zaplanowanych wydatków bieżących związanych z prowadzeniem przedszkoli gminnych, to przy zastosowaniu ustawowego procentowego udziału wynoszącego 75% brak jest podstaw do kwestionowania dotacji dla przedszkola niepublicznego. W świetle powyższego należy stwierdzić, że przy ustalaniu kwoty dotacji dla przedszkola niepublicznego znaczenie mają bieżące wydatki budżetowe przewidziane w planie budżetowym, ale jedynie w części, w której są one przeznaczone na prowadzenie gminnych przedszkoli. Jeżeli zatem ze względu na szeroki zakres jakiegoś rozdziału, jego nazwę jednak nie zaplanowano wydatków dla przedszkoli gminnych, to wielkości z takiego rozdziału nie mogą kreować wielkości podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli publicznych i tym samym mieć wpływu na wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

Kwota wydatków bieżących pomniejszana jest o enumeratywnie wymienione wydatki. Do wydatków pomniejszających kwotę wydatków bieżących nie zalicza się kwoty dotacji celowej, o której mowa w art. 53 u.f.z.o. W oparciu o powołaną regulację na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego uczniów objętych wychowaniem przedszkolnym do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończą 6 lat, jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje dotację celową z budżetu państwa, która może być wykorzystana wyłącznie na dofinansowanie wydatków bieżących związanych z realizacją tych zadań. Podziału środków przeznaczonych na dotację między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dokonuje minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, a wysokość dotacji dla danej jednostki samorządu terytorialnego

[4] LEX nr 2573512.

jest obliczana jako iloczyn rocznej kwoty dotacji oraz liczby uczniów, którzy w roku bazowym kończą 5 lat lub mniej, w placówkach wychowania przedszkolnego:

1) prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego,
2) dla których ta jednostka samorządu terytorialnego jest organem rejestrującym

– ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku bazowego.

Mechanizm przyznawania tzw. dotacji przedszkolnej, obejmujący zarówno uczniów przedszkoli samorządowych, jak i przedszkoli publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, prowadzi do wniosku, że wydatki dokonane w ramach dotacji celowej nie powinny pomniejszać kwoty wydatków bieżących służących ustaleniu podstawowej kwoty dotacji. Innymi słowy, wydatki dokonane z dotacji należy uwzględnić w wydatkach bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli, służących ustaleniu podstawowej kwoty dotacji. Świadczyć o tym może również okoliczność, że gmina dotująca nie przekazuje oddzielnej kwoty dotacji celowej dla przedszkola publicznego lub niepublicznego prowadzonego przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, gdyż kwota tej dotacji ujęta jest właśnie w kwocie wydatków bieżących zaplanowanych na dany rok budżetowy. Kwota ta uwzględniana jest natomiast w przypadku wzajemnych rozliczeń między gminami, o czym szerzej będzie mowa w rozdziale 11.

Pewne trudności w praktyce sprawia ustalenie w kwocie wydatków bieżących kosztów poniesionych na wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną przedszkoli. Na podstawie art. 10a ustawy z 8.03.1991 r. o samorządzie gminnym[5] gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną:

[5] Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych,
2) gminnym instytucjom kultury,
3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego. Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych określa, w drodze uchwały, w szczególności:
1) jednostki obsługujące,
2) jednostki obsługiwane,
3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Niestety ustawodawca nie określił sposobu wyodrębnienia wydatków ponoszonych w jednostkach obsługujących na konkretną jednostkę obsługiwaną. Określenie sposobu kalkulacji kosztów jest więc zadaniem organu dotującego. W szczególności za kryterium wyodrębnienia można przyjąć liczbę obsługiwanych przedszkoli w zestawieniu z ogólną liczbą obsługiwanych jednostek lub na przykład liczbę osób zaangażowanych w obsługę przedszkoli samorządowych, liczbę uczniów w poszczególnych jednostkach bądź też kwoty określone w planie finansowym poszczególnych jednostek. W wyroku z 15.10.2018 r., I SA/Bd 584/18[6], Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy stwierdził, że ustalenie procentowego udziału kosztów obsługi każdej placówki we wspólnych kosztach obsługi wszystkich jednostek organizacyjnych gminy jest miarodajnym sposobem ustalenia wysokości wydatków budżetowych przewidzianych na prowadzenie przedszkoli gminnych w planie budżetowym i pozwala w sposób obiektywny w drodze matematycznych działań ustalić wielkość

[6] LEX nr 2573512.

przyjętych kwot, zachowując proporcjonalność wydatków. Prawidłowe w ocenie orzecznictwa sądowego jest również przyjęcie sposobu wydzielenia wydatków proporcjonalnie do liczby uczniów, zgodnie ze statystyczną liczbą uczniów według danych SIO[7]. Idąc za przywołanym orzeczeniem, statystyczna liczba uczniów mogłaby stanowić punkt wyjścia w ustalaniu wydatków usytuowanych jako wydatki wspólne. W konsekwencji wydzielenie wydatków proporcjonalnie do liczby uczniów mogłoby być ustalane według statystycznej liczby uczniów na podstawie danych SIO na dzień 30 września roku bazowego, zgodnie z art. 11 ust. 1 u.f.z.o. Liczba uczniów ulegałaby aktualizacji w październiku roku budżetowego zgodnie z powołanym przepisem.

Należy również zaznaczyć, że omawiany przedmiot regulacji był poddawany wielu interpretacjom, w tym wyrażanym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej (na gruncie art. 80 i 90 u.s.o., obowiązujących do 31.12.2017 r.). W tym zakresie prezentowane jest stanowisko, że do wydatków bieżących zalicza się wydatki klasyfikowane w paragrafach klasyfikacji budżetowej: 302 do 305, 307, 311, 321 i 323 do 326, 401 do 418, 420 do 430, 432 do 470, 472, 474 do 478, 481, 482, 490, 493. Obliczając podstawową kwotę dotacji, należy również uwzględnić planowane środki na doskonalenie zawodowe nauczycieli, a także wydatki jednostek organizujących wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną szkół podstawowych, w których funkcjonują oddziały przedszkolne, niezależnie od tego, w jakiej formie obsługa ta jest zorganizowana, stosownie do art. 9 u.f.z.o.

Analogiczne zasady obowiązują w przypadku ustalania podstawowej kwoty dotacji dla oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych. Stosownie do przepisu art. 12 ust. 2 u.f.z.o. przez podstawową kwotę dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, należy rozumieć kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z przeznaczeniem na ten oddział przedszkolny, z wyłączeniem szkół podstawowych specjalnych i szkół podstawowych, w których zorga-

[7] Wyrok WSA w Gliwicach z 21.01.2019 r., I SA/Gl 776/18, LEX nr 2618334.