

WÓJT GMINY GRÓDEK

ul. A. i G. Chodkiewiczów 2
16-040 GRÓDEK
tel. 85 718 06 64, fax 85 811 00 10

JK / R

Gródek, dnia 10 marca 2016 r.

Wójt Gminy Gródek

Ul. A. i G. Chodkiewiczów 2
16-040 Gródek

Fn.1710.4.2016.RW



**KOLEGIUM
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W BIAŁYMSTOKU**

za pośrednictwem

**PREZESA
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W BIAŁYMSTOKU**
15-085 Białystok
Ul. Branickiego 13

Uchwała Kolegium RIO
Nr 197/16 z dnia 31.03.2016
oddeleguje w
całofun

Na podstawie art. 25 b w zw. z art. 9 ust 3 i 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z 2013 r. poz. 1646, z 2015 r. poz. 1045 i 1890), w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne znak sprawy RIO.I.6001-17/15 z dnia 24 lutego 2016 r. (wpłynęły do Urzędu Gminy Gródek w dniu 25 lutego 2016 r.) -

1. Zgłaszam zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24 lutego 2016 r. sygn. RIO.I.6001-17/15, doręczonym dnia 25.02.2016 r., w szczególności do wniosków nr 23 i 24;
2. Formułując w/w wnioski dokonano naruszeń przepisów prawa:
 - 1) tj. błędną wykładnię prawa i niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 90 ust. 2a i 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.) i § 2 ust. 4 Załącznika Nr 1 do Uchwały Nr XXXV/279/10 Rady Gminy Gródek z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół prowadzonych na terenie Gminy Gródek przez inne niż Gmina osoby prawne i fizyczne (...), a także Uchwały Nr XXXVII/266/13 Rady Gminy Gródek z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół prowadzonych na terenie Gminy Gródek przez inne niż Gmina Gródek osoby prawne i fizyczne (...), poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż stawka dotacji na każdego ucznia powinna być

ustalana indywidualnie, z uwzględnieniem kategorii, do których dany uczeń został zaklasyfikowany w Systemie Informacji Oświatowej oraz metryczce subwencji, w konsekwencji czego nieprawidłowo stwierdzono, iż Gmina błędnie obliczyła dotację na jednego ucznia szkoły podstawowej – jako kwoty przewidzianej na jednego ucznia szkoły podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej obliczonej poprzez zsumowanie kwot należnych według poszczególnych wag przypisanych dla danej kategorii uczniów, a następnie podzieleniu uzyskanej kwoty przez liczbę uczniów uczęszczających do szkoły podstawowej i dokonano zaleceń w tym zakresie zawartych w pkt 23 i 24 wystąpienia pokontrolnego, w sytuacji gdy z treści naruszonych przepisów nie wynika aby wyliczenia winny być dokonane w sposób wskazany w wystąpieniu pokontrolnym;

- 2) naruszenie przepisów prawa, tj. art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.), poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie polegające na niewskazaniu w wystąpieniu pokontrolnym źródeł i przyczyn nieprawidłowości w zakresie sposobu wyliczenia stawki dotacji na jednego ucznia uczęszczającego do szkoły podstawowej, w tym podstawy prawnej metody wyliczenia zastosowanej przez Izbę, w konsekwencji czego dokonano zaleceń w tym zakresie zawartych w pkt 23 i 24 wystąpienia pokontrolnego;
 - 3) naruszenie przepisów prawa tj. art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. O Regionalnych Izbach Obrachunkowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 ze zm.), poprzez jego nieprawidłowe zastosowanie polegające na niewskazaniu w wystąpieniu pokontrolnym źródeł i przyczyn nieprawidłowości w zakresie sposobu wyliczenia dotacji na jednego wychowanka oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej, a w szczególności poprzez niewskazanie podstawy prawnej metody przyjętej przy wyliczeniach dotyczących wysokości ustalonych w budżecie na rok 2014 wydatków bieżących, zgodnie z którą pominięto w wyliczeniach zaplanowane kwoty w rozdziałach: 80106 „Inne formy wychowania przedszkolnego” (plan 60.312 zł), część planu w rozdziale 80146 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli” (kwota 983 zł) i 85404 „Wczesne wspomaganie rozwoju dziecka” (plan 10.425 zł), w sytuacji gdy z treści naruszonych przepisów nie wynika, aby wyliczenia winny być dokonane w sposób wskazany w protokole z kontroli, w konsekwencji czego dokonano błędnych zaleceń w tym zakresie zawartych w pkt 23 i 24 wystąpienia pokontrolnego;
3. Wnoszę o uwzględnienie zastrzeżeń w całości.

Uzasadnienie

W 2014 r. dotację z budżetu gminy na prowadzenie niepublicznej szkoły podstawowej z oddziałem przedszkolnym otrzymywało Stowarzyszenie Załuki nad Supraślą. Dotacja wypłacona w 2014 r. wyniosła łącznie 606.219 zł, z tego 527.858,24 zł na prowadzenie szkoły podstawowej oraz 78.360,76 zł na prowadzenie oddziału przedszkolnego. Podstawę udzielenia dotacji stanowiły przepisy art. 90 ust 2a i 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.), art. 6 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 poz. 827, ze zm.) oraz uchwały Nr XXXV/279/10 Rady Gminy Gródek z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół prowadzonych na terenie Gminy Gródek przez inne niż Gmina osoby prawne i osoby fizyczne..., zmienionej uchwałą Nr XXXVII/266/13 Rady Gminy Gródek z dnia 30 grudnia 2013 r. W zakresie dotacji dla oddziału przedszkolnego działającego przy szkole podstawowej z uchwały wynika, że należało stosować przepisy dotyczące przedszkoli, które przewidywały, że dla przedszkola niepublicznego przysługuje dotacja na każdego ucznia w wysokości równej 75% ustalonych w budżecie gminy Gródek wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy Gródek, z tym, że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości równej kwocie przewidzianej na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę Gródek.

Zdaniem kontrolujących przeprowadzona analiza wykazała nieprawidłowości w obliczeniu kwoty dotacji, w świetle przywołanych wyżej przepisów, które polegały głównie na:

- a) błędnym obliczeniu dotacji na 1 ucznia szkoły podstawowej - jako kwoty przewidzianej na 1 ucznia szkoły podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej obliczonej poprzez zsumowanie kwot należnych według poszczególnych wag przypisanych dla danej kategorii uczniów, a następnie podzieleniu uzyskanej kwoty przez liczbę uczniów uczęszczających do szkoły podstawowej. Należy wskazać, że stawka dotacji na każdego ucznia powinna być ustalana indywidualnie, z uwzględnieniem kategorii, do których dany uczeń został zaklasyfikowany w Systemie Informacji Oświatowej oraz metryczce subwencji,

b) nieprawidłowym ustaleniu podstawy obliczenia dotacji na jednego ucznia oddziału przedszkolnego - jako kwoty wydatków bieżących wykonanych, a nie zaplanowanych w budżecie (po zmianach) - oraz przekazania przez organ prowadzący szkołę niepubliczną błędnej informacji do SIO dotyczącej niepełnosprawnego wychowanka oddziału przedszkolnego, która spowodowała, iż został on zakwalifikowany do uczniów szkoły podstawowej, w związku z czym gmina otrzymywała subwencję na tego ucznia w kwocie wyższej od należnej. Jak wynika z ustaleń kontroli gmina do sierpnia 2014 r. przekazywała na tego ucznia dotację w wysokości 5.306,82 zł, zamiast 4.758,19 zł odpowiedniej dla wychowanka oddziału przedszkolnego (zawyżenie łącznie za 8 miesięcy o 4.389,04 zł). Stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2014 rok (Dz. U. z 2013 r. poz. 1687) subwencja na tego ucznia powinna być naliczona według wagi P40, bez uwzględnienia innych wag mających zastosowanie do ucznia szkoły podstawowej.

O ile uznać należy zasadność, iż do omyłki doszło w zakresie przekazania przez organ prowadzący szkołę niepubliczną błędnej informacji do SIO dotyczącej niepełnosprawnego wychowanka oddziału przedszkolnego, która spowodowała, iż został on zakwalifikowany do uczniów szkoły podstawowej, w związku z czym gmina otrzymywała subwencję na tego ucznia w kwocie wyższej od należnej, to z pozostałymi z wykazanych nieprawidłowości w obliczeniu kwoty dotacji nie sposób się zgodzić.

Wskazać należy, iż Uchwałą Nr XXXV/279/10 Rady Gminy Gródek z dnia 24 czerwca 2010 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół prowadzonych na terenie Gminy Gródek przez inne niż Gmina osoby prawne i osoby fizyczne... oraz Uchwałą nr XXXVII/266/13 Rady Gminy Gródek z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli i szkół prowadzonych na terenie Gminy Gródek... określono tryb udzielania i rozliczania dotacji przekazywanych z budżetu Gminy Gródek dla zakładanych i prowadzonych przez inne osoby prawne i fizyczne:

1) niepublicznych przedszkoli, w tym z oddziałami integracyjnymi;

- 2) innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego,
- 3) niepublicznych szkół podstawowych o uprawnieniach szkół publicznych oraz niepublicznych gimnazjów o uprawnieniach szkół publicznych w tym z oddziałami integracyjnymi,
- 4) niepublicznych szkół o uprawnieniach szkół publicznych innych niż wymienione w pkt.3, których zakładanie i prowadzenie należy do ustawowych zadań gminy

Przedmiotowe uchwały regulowały podstawę obliczenia dotacji na jednego ucznia, termin składania wniosku o udzielenie dotacji (do 30 września roku poprzedzającego rok udzielenia dotacji - § 3), podstawę obliczenia dotacji (§ 2), termin przekazywania informacji o faktycznej liczbie uczniów tj. do 10 dnia każdego miesiąca (§ 4 ust.U), przekazanie części dotacji przypadającej na dany miesiąc nie później niż do dnia 20 danego miesiąca, z tym że dotacja za grudzień do 15 grudnia. (§ 4 ust. 3), tryb rozliczenia dotacji poprzez złożenie rocznego rozliczenia dotacji w terminie do 15 stycznia następnego roku.

Ad. A) - błędne obliczenie dotacji na jednego ucznia szkoły podstawowej

Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, jakoby doszło do błędu w obliczeniu dotacji na 1 ucznia szkoły podstawowej - jako kwoty przewidzianej na 1 ucznia szkoły podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej obliczonej poprzez zsumowanie kwot należnych według poszczególnych wag przypisanych dla danej kategorii uczniów, a następnie podzieleniu uzyskanej kwoty przez liczbę uczniów uczęszczających do szkoły podstawowej. Kontrolujący wskazał, że stawka dotacji na każdego ucznia powinna być ustalana indywidualnie, z uwzględnieniem kategorii, do których dany uczeń został zaklasyfikowany w Systemie Informacji Oświatowej oraz metryczce subwencji.

Wskazać należy, iż art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty stanowi, że dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2 tego artykułu, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi

właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Podstawą podziału części oświatowej subwencji ogólnej między wszystkie jednostki samorządu terytorialnego są rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, wydawane na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Na rok 2014 jest to rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014. Algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej między wszystkie jednostki samorządu terytorialnego zawarty jest w załączniku do powołanego rozporządzenia.

Przywołany art. 90 ustawy o systemie oświaty nakazuje, aby dotacja na jednego ucznia szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki ustalana była w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Punktem odniesienia jest zatem wysokość kwoty wynikająca z podziału części oświatowej subwencji ogólnej.

W świetle przepisów art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty znaczenie ma faktyczna liczba uczniów pobierających naukę w danej szkole niepublicznej.

Zarówno sądy administracyjne, jak i cywilne zgodnie przyjmują, że dla wypełnienia dyspozycji art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty i zapewnienia dotacji na jednego ucznia na poziomie nie niższym niż przewidziany w części oświatowej subwencji ogólnej punktem odniesienia winny być kwoty wynikające z opisanych „Metryczek subwencji”. Ponadto wypowiedzi orzecznicze podkreślają, że dotacja przysługuje na każdego ucznia faktycznie uczęszczającego do szkoły (tj. rzeczywistą osobę fizyczną).

Jako przykłady orzeczeń sądowych należy wskazać:

1) Wyrok WSA w Opolu z 14 marca 2013 r. (II SA/Op 588/12), cyt:

„Stosownie do art. 90 ust. 2a ustawy dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, pod warunkiem że

osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Z przepisu powyższego wynika zatem, że dotacja przysługuje na każdego ucznia faktycznie uczęszczającego do szkoły i stąd też organ nie został uprawniony do stanowienia norm ograniczających przyznanie dotacji. Ustanawiając zatem zaskarżonym przepisem § 5 ust. 1 pkt 3 przyznanie dotacji przekroczył delegację ustawową, gdyż zakwestionowana przez skarżącego regulacja nie dotyczy ani wymagań formalnych jakie winny spełnić podmioty ubiegające się o przyznanie dotacji, ani też trybu rozliczania dotacji, jak i trybu kontroli. Wprowadzenie w uchwale wydanej na podstawie art. 90 ust. 4 ustawy dodatkowych warunków udzielania dotacji jest prawnie niedopuszczalne.

(...)

Ustalenie kwot dotacji na jednego ucznia wiąże się m.in. z subwencją oświatową, jaką otrzymuje jednostka samorządowa, stąd też zgodzić należy się z organem, że do czasu jej otrzymania organ nie ma posiada możliwości dokonania przeliczeń kwot dotacji na dany rok budżetowy. Organy jednostki samorządu terytorialnego upoważnione zostały przez ustawodawcę do ustalenia kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji (art. 90 ust. 3e ustawy) oraz trybu i zakresu kontroli (art. 90 ust. 4 ustawy).”

Wobec powyższego niezrozumiałym jest wymóg kontrolującego, by należało naliczać dotację na każdego ucznia osobno sumując P z metryczki, w sytuacji, gdy zgodnie z przepisami ustawy o systemie oświaty nie ma takiego wymogu. Z powołanych powyżej przepisów ustawy nie wynika obowiązek wyliczania subwencji na każdego ucznia z osobna poprzez sumowanie poszczególnych pozycji z metryczki, w tym wag P.

Ad. B) - nieprawidłowe ustalenie podstawy obliczenia dotacji na jednego ucznia oddziału przedszkolnego

Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem kontrolującego, jakoby doszło do nieprawidłowego ustalenia podstawy obliczenia dotacji na jednego ucznia oddziału przedszkolnego - jako kwoty wydatków bieżących wykonanych, a nie zaplanowanych w budżecie (po zmianach).

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 90 ust 2 b ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym w 2014 r. *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 - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola publicznego, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego.

Zgodzić należy się z twierdzeniem, iż sformułowanie ustawowe może budzić pewne kontrowersje. Z jednej strony, przepis powołuje się na „**wydatki ustalone w budżecie danej gminy**”, ale dalej formułuje określenie „**ponoszonych w przedszkolach publicznych**”. Wydatki ustalone w budżecie to wydatki zaplanowane, wpisane do uchwały budżetowej, które nie muszą i zwykle nie pokrywają się z wydatkami ponoszonymi w przedszkolach, czyli rzeczywiście wykonanymi. W przypadku, gdyby wydatki rzeczywiste miały być wyższe niż budżet, wymagałoby to zmiany uchwały budżetowej.

Użyte pojęcie **ponoszonych**, w opinii Gminy jest równoznaczne z **wydatkowanych**, czyli faktycznie wykonanych, ponadto ustalonych w faktycznym wykonaniu na podstawie sprawozdania Rb-28S sporządzonego z faktycznej realizacji wydatków w 2014 r. przez Przedszkole Samorządowe w Gródku.

Ponadto, naliczana była przez Gminę dotacja w oparciu o cały plan wydatków bieżących przedszkola publicznego (bez względu na rozdział), który na 2014 r. po zmianach wynosił 951.869 zł, natomiast zdaniem RIO dotacja powinna być naliczona w 2014 r. wyłącznie w oparciu o plan (a nie wykonanie) dotyczący tylko przedszkola samorządowego (rozdział 80104 „Przedszkola”, część planu w rozdziale 80146 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli”, rozdział 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne” i rozdział 80195 „Pozostała działalność”) - z wyłączeniem wydatków zaplanowanych na wczesne wspomaganie rozwoju dzieci (rozdział 85404) i utrzymanie punktu przedszkolnego w Załukach (rozdział 80106 i część planu w rozdziale 80146) - mimo, że wydatki w ramach tych rozdziałów są w planie finansowym przedszkola, a z treści przepisu art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty nie wynika, aby wyliczenia winny być dokonane w sposób wskazany w protokole z kontroli.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie


WÓJT
Wiesław Kulesza