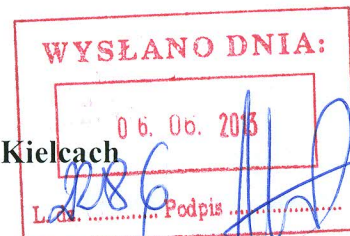


REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
ul. Targowa 18, tel. 368-11-22 (25)
Kielce 15, skr. poczt. 11
25-520 KIELCE
290339370

ZA POTWIERDZENIEM
ODBIORU

Uchwała Nr 88/2013

POLECONY
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 5 czerwca 2013 r.



w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych przez Prezydenta Miasta Kielce do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym WK-60.6.1644.2013 z dnia 25 kwietnia 2013 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: *Henryk Rzepa – Prezes Izby*

Członkowie: *Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Soltyk, Iwona Kudła, Joanna Marczevska, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas*

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 5a ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113)

postanawia

- Uwzględnić w części zastrzeżenia Prezydenta Miasta Kielce do wniosku pokontrolnego nr 1 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 kwietnia 2013 r. znak WK-60.6.1644.2013 w zakresie dotyczącym nieujmowania w podstawie dotowania publicznych przedszkoli i szkół wysokości faktycznie poniesionych wydatków w ciągu roku, czyli wydatków wykonanych na dzień 31 grudnia.
- Sprostować i zmienić treść wniosku pokontrolnego nr 1 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 kwietnia 2013 r. znak WK-60.6.1644.2013 na następujące brzmienie:

„Wniosek pokontrolny Nr 1

Dotacji z budżetu gminy udzielać na każdego ucznia przedszkola publicznego w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Kielce, stosownie do art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w szczególności:

- wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto, stanowiące podstawę udzielenia dotacji, uwzględniać w wysokości planowanych wydatków z uwzględnieniem zmian (zwiększeń lub zmniejszeń) w trakcie roku budżetowego, dokonując odpowiedniej zmiany należnej kwoty dotacji za rok budżetowy,
- w celu prawidłowego obliczenia wydatków na ucznia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto, ustalać faktyczną (rzeczywistą) liczbę uczniów tych przedszkoli w danym roku budżetowym,

- obliczając wysokość wydatków na jednego ucznia, uwzględniać wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie danego typu i rodzaju przedszkoli prowadzonych przez Miasto, dokonując ich przeliczenia proporcjonalnie do liczby uczniów, na których są ponoszone, w tym m.in. wydatki na doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz koszty prowadzenia stołówki przedszkolnej.”
- **Oddalić zastrzeżenia Prezydenta Miasta Kielce do wniosku pokontrolnego nr 2 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 kwietnia 2013 r. znak WK-60.6.1644.2013 jako bezzasadne.**
- **Uwzględnić w części zastrzeżenia Prezydenta Miasta Kielce do wniosku pokontrolnego nr 3 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 kwietnia 2013 r. znak WK-60.6.1644.2013 w zakresie dotyczącym nieujmowania w podstawie dotowania publicznych przedszkoli i szkół wysokości faktycznie poniesionych wydatków w ciągu roku, czyli wydatków wykonanych na dzień 31 grudnia.**
- **Sprostować i zmienić treść wniosku pokontrolnego nr 3 zawartego w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 kwietnia 2013 r. znak WK-60.6.1644.2013 na następujące brzmienie:**

„Wniosek pokontrolny Nr 3

Dotacji dla publicznych szkół udzielać na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Miasto, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, stosownie do art. 80 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w szczególności:

- wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez Miasto, stanowiące podstawę udzielenia dotacji, uwzględniać w wysokości planowanych wydatków z uwzględnieniem zmian (zwiększeń lub zmniejszeń) w trakcie roku budżetowego, dokonując odpowiedniej zmiany należnej kwoty dotacji za rok budżetowy,
- w celu prawidłowego obliczenia wydatków na ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Miasto, ustalać faktyczną (rzeczywistą) liczbę uczniów tych szkół w danym roku budżetowym,
- obliczając wysokość wydatków na jednego ucznia, uwzględniać wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie danego typu i rodzaju szkół prowadzonych przez Miasto, dokonując ich przeliczenia proporcjonalnie do liczby uczniów, na których są ponoszone, w tym wydatki na doskonalenie zawodowe nauczycieli.”
- **Oddalić w pozostałym zakresie zastrzeżenia Prezydenta Miasta Kielce do wniosków pokontrolnych nr 1 i 3 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 25 kwietnia 2013 r. znak WK-60.6.1644.2013 jako bezzasadne.**

UZASADNIENIE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach skierowała w dniu 25 kwietnia 2013 r. do Prezydenta Miasta Kielce wystąpienie pokontrolne znak: WK-60.6.1644.2013 sporządzone po zakończeniu kontroli problemowej przeprowadzonej w dniach 23 stycznia – 25 lutego 2013 r. w zakresie udzielania dotacji z budżetu gminy jednostkom oświatowym, których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Kontrola była kontrolą o charakterze koordynowanym w zakresie „Udzielanie dotacji z budżetów jst jednostkom oświatowym, których organem prowadzącym są podmioty inne niż jst.” i została podjęta z inicjatywy Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Koordynatorem kontroli jest Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie a kontrola została przeprowadzona zgodnie z programem kontroli zatwierdzonym przez KRRIO.

W/w wystąpienie doręczone zostało Prezydentowi Miasta Kielce w dniu 30 kwietnia 2013 r.

W dniu 14 maja 2013 r. doręczone zostały w trybie art. 9 ust. 4 w/w ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

W wystąpieniu pokontrolnym zawarto trzy wnioski pokontrolne o treści:

Wniosek pokontrolny Nr 1

Dotacji z budżetu gminy udzielać na każdego ucznia przedszkola publicznego w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Kielce, stosownie do art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w szczególności:

- wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto, stanowiące podstawę udzielenia dotacji, uwzględniać w wysokości faktycznie poniesionych w ciągu roku, czyli w wysokości wydatków wykonanych na dzień 31 grudnia, uwzględniając wszystkich uczniów i wydatki na uczniów,
- w celu prawidłowego obliczenia wydatków na ucznia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto, ustalać faktyczną (rzeczywistą) liczbę uczniów tych przedszkoli w danym roku budżetowym,
- obliczając wysokość wydatków na jednego ucznia, uwzględniać wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie danego typu i rodzaju przedszkoli prowadzonych przez Miasto, dokonując ich przeliczenia proporcjonalnie do liczby uczniów, na których są ponoszone, w tym m.in. wydatki na doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz koszty prowadzenia stołówki przedszkolnej.

Wniosek pokontrolny Nr 2

Dotacje dla niepublicznych przedszkoli udzielać na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75 % ustalonych w budżecie Miasta Kielce wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, stosownie do art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w szczególności:

- wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto, stanowiące podstawę udzielenia dotacji, uwzględniać w wysokości faktycznie poniesionych w ciągu roku, czyli w wysokości wydatków wykonanych na dzień 31 grudnia, uwzględniając wszystkich uczniów i wydatki na uczniów,
- w celu prawidłowego obliczenia wydatków na ucznia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto, ustalać faktyczną (rzeczywistą) liczbę uczniów tych przedszkoli w danym roku budżetowym,
- obliczając wysokość wydatków na jednego ucznia, uwzględniać wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie danego typu i rodzaju przedszkoli prowadzonych przez Miasto, dokonując ich przeliczenia proporcjonalnie do liczby uczniów, na których są ponoszone, w tym m.in. wydatki na doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz koszty prowadzenia stołówki przedszkolnej.

Wniosek pokontrolny Nr 3

Dotacji dla publicznych szkół udzielać na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Miasto, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, stosownie do art. 80 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w szczególności:

- wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w szkołach prowadzonych przez Miasto, stanowiące podstawę udzielenia dotacji, uwzględniać w wysokości faktycznie poniesionych w ciągu roku, czyli w wysokości wydatków wykonanych na dzień 31 grudnia, uwzględniając wszystkich uczniów i wydatki na uczniów,
- w celu prawidłowego obliczenia wydatków na ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Miasto, ustalać faktyczną (rzeczywistą) liczbę uczniów tych szkół w danym roku budżetowym,
- obliczając wysokość wydatków na jednego ucznia, uwzględniać wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie danego typu i rodzaju szkół prowadzonych przez Miasto, dokonując ich przeliczenia proporcjonalnie do liczby uczniów, na których są ponoszone, w tym wydatki na doskonalenie zawodowe nauczycieli.

W złożonych zastrzeżeniach Prezydent Miasta Kielce wskazuje, że zarzuty oparte zostały na niewłaściwej interpretacji przepisów prawa.

Zastrzeżenia dotyczą interpretacji przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), a mianowicie art. 80 ust. 2, art. 80 ust. 3 i art. 90 ust. 2b w/w ustawy. art. 80 ust. 2

Kolegium nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez Prezydenta Miasta Kielce zważając, że szkoły i placówki publiczne prowadzone przez podmioty inne niż JST oraz szkoły i placówki niepubliczne otrzymują z budżetu JST dotacje na zasadach określonych

odpowiednio w przepisach art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty. W ustawie o systemie oświaty wskazano dwa sposoby obliczania dotacji:

- na podstawie kwoty przewidzianej na jednego wychowanka danego rodzaju szkoły lub placówki w części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 80 ust. 2, art. 80 ust. 2c, art. 80 ust.3, art. 90 ust. 1a, art. 90 ust. 2a, art. 90 ust. 3a)
- na podstawie ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach lub placówkach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia (art. 80 ust. 2b, art. 80 ust. 3, art. 80 ust. 3a, art. 90 ust. 2b, art. 90 ust. 2d, art. 90 ust. 3).

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż ustawa o systemie oświaty posługuje się pojęciem wydatków bieżących odnoszonym do szkół, przedszkoli lub placówek prowadzonych przez gminę, ponadto dodatkowo rozróżnia wydatki bieżące „przewidziane” i „ponoszone”. Zdaniem Kolegium zasadnym jest przyjęcie, że pojęcia użyte w przepisach art. 80 i 90 tejże ustawy oznaczają odpowiednio wydatki bieżące „przewidziane”, czyli planowane z uwzględnieniem zmian w trakcie roku budżetowego – do obliczenia wysokości dotacji dla przedszkoli i szkół publicznych, a wydatki bieżące przez nie „ponoszone” to wydatki wykonane – do obliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Poziomu wydatków bieżących w danym roku nie można ustalać na podstawie danych wynikających z uchwały budżetowej bez uwzględniania wprowadzonych w budżecie zmian w trakcie roku. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa każda zmiana budżetu gminy wprowadzona w trakcie roku budżetowego w tym zakresie (zwiększenia, zmniejszenia) będzie się łączyła z koniecznością zmiany wysokości dotacji w danym roku. Podstawą obliczenia dotacji winny być wydatki bieżące przewidziane w budżecie gminy w przeliczeniu na jednego ucznia w przedszkolach lub szkołach publicznych prowadzonych przez j.s.t., tj. wydatki po wszystkich zmianach dokonanych w ciągu roku. Stosownie do art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Dotacje, o których stanowi art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty są dotacjami w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych i mają charakter roczny. W ocenie Kolegium nie można uznać za prawidłowe przyjmowanie do podstawy obliczenia dotacji dla szkół i przedszkoli wysokości wydatków planowanych wg uchwały budżetowej na początek roku bez uwzględniania zmian.

Sformułowanie „na każdego ucznia” oraz „na jednego ucznia” należy traktować jako rzeczywistą liczbę uczniów. Zatem ustalenie wysokości dotacji winno być dokonane w oparciu o faktyczną liczbę uczniów w całym roku budżetowym w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Kielce, na rzeczywistą liczbę uczniów dotowanego przedszkola. Z przytoczonego powyżej przepisu nie wynika możliwość przyjęcia odmiennego sposobu ustalania liczby uczniów w przedszkolach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz liczby uczniów dotowanego przedszkola. Rada Miejska w uchwale Nr XXXIX/905/2009 z dnia 23 lipca 2009 roku, ustalającej tryb udzielania i rozliczania dotacji wskazała, że wysokość dotacji ustalana będzie na podstawie faktycznej liczby uczniów wykazanych przez podmiot dotowany w comiesięcznej informacji o aktualnej liczbie

uczniów. Wobec powyższego analogicznie należało przyjąć do podstawy obliczenia dotacji faktyczną liczbę uczniów w całym roku budżetowym w szkołach i przedszkolach publicznych prowadzonych przez Miasto Kielce. Uczeń to osoba, którą przyjęto do przedszkola, figuruje ona w księdze uczniów i nie zapadła wobec niej ostateczna i podlegająca wykonaniu decyzja administracyjna o skreśleniu jej z listy uczniów. Dlatego też dotacja na 2012 rok winna być ustalona na podstawie faktycznej liczby uczniów, ujętej w dokumentacji przebiegu nauczania, a nie planowanej na rok szkolny 2011/2012, tj. za okres który nie pokrywa się z rokiem budżetowym, co w konsekwencji powoduje nierealność planowanej liczby uczniów. Natomiast nie można uznać za prawidłowe przyjmowanie do naliczenia dotacji w 2012 r. ustalonej przez Miasto Kielce stałej liczby uczniów przedszkoli i szkół samorządowych na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30.09.2011 roku.

Ustawa o systemie oświaty nie definiuje pojęcia wydatków bieżących, stąd należy przyjąć, definicję wskazaną w przepisach ustawy o finansach publicznych - art. 236, który stanowi, że przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi (definicja przez negację w związku z art. 236 ust. 4 ustawy). Jako przykładowe wydatki bieżące ustawodawca wskazuje między innymi wydatki jednostek budżetowych na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań, świadczenia na rzecz osób fizycznych (art. 236 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Do wydatków bieżących zalicza się wydatki klasyfikowane w § 401 do 418, 420 do 430, 432 do 470, 472, 474 do 478, 481, 482, 490, 493 do 498 (załącznik Nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 z późn. zm.)). Ministerstwo Edukacji Narodowej w piśmie z dnia 20 lipca 2011 r. wskazało, że do podstawy obliczenia dotacji nie należy uwzględniać wpłat rodziców za czynności opiekuńczo – wychowawcze i żywienie dzieci, gdyż środki te – zgodnie z przepisami art. 223 ustawy o finansach publicznych – samorządowe jednostki budżetowe prowadzące działalność określoną w ustawie o systemie oświaty gromadzą na wydzielonych rachunkach określonych w uchwałach organów stanowiących JST. Ze stanowiska MEN można wyciągnąć szerszy wniosek, o nieprzyjmowaniu do podstawy obliczenia dotacji jakichkolwiek wydatków bieżących gromadzonych na wyodrębnionych rachunkach, o których mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych, bowiem nie stanowią one formalnie środków budżetowych (zgodnie z przepisami art. 80 i art. 90 ustawy o systemie oświaty podstawą obliczenia dotacji są wydatki bieżące ustalone w budżecie danej JST). MEN w swoim stanowisku podkreśla, że do podstawy obliczenia dotacji powinny być brane pod uwagę wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie szkół i placówek przez JST, na które zostały ujęte środki w planach finansowych tych szkół, jako jednostek budżetowych. Do takich wydatków należy zaliczyć między innymi koszty doskonalenia zawodowego nauczycieli, ekonomiczno-administracyjnej obsługi szkół a także koszty prowadzenia stołówki szkolnej lub przedszkolnej (bez kosztów wyżywienia pokrywanych przez rodziców). Podstawą obliczenia dotacji powinny być wydatki bieżące ponoszone w szkołach lub placówkach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. Kolegium nie podziela zarzutu Prezydenta Miasta, że do ustalenia wysokości wydatków bieżących na ucznia w szkołach i przedszkolach samorządowych należy ujmować tylko wydatki zaklasyfikowane do rozdziału

„macierzystego” danego typu i rodzaju szkoły – odpowiednio 80104 czy 80120. W ocenie Kolegium do podstawy obliczenia dotacji powinny być brane pod uwagę wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli i szkół przez j.s.t., na które zostały ujęte środki w planach finansowych tych przedszkoli i szkół, jako jednostek budżetowych. Do takich wydatków należy zaliczyć między innymi koszty doskonalenia zawodowego nauczycieli oraz koszty prowadzenia stołówki szkolnej i przedszkolnej zaklasyfikowane odpowiednio w rozdziałach 81046 i 80148.

Reasumując powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, na podstawie przepisu art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych postanowiło jak w sentencji.



Przewodniczący Kolegium

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach

mgr Henryk Rzepa