



# PREZYDENT MIASTA KIELCE

Urząd Miasta Kielce, ul. Rynek 1, 25-303 Kielce  
Tel. 41 36 76 105, Fax 41 34 42 763; www.um.kielce.pl

AWK-II.1710.2.2013

Regionalna Izba Obrachunkowa  
w Kielcach  
WPLYNEŁO DNIA:  
14. 05. 2013  
L. dz. 1802  
Podpis

Kielce, dnia 14 maja 2013 r.

*Pan Henryk Rzepa*

*Prezes*

*Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Kielcach*

Na podstawie art. 9 ust 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych niniejszym składam zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, z kontroli problemowej w zakresie udzielania dotacji z budżetu gminy jednostkom oświatowym, których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego za okres 2012 r., z dnia 25 kwietnia 2013 r.

W wystąpieniu pokontrolnym sformułowane zostały zarzuty dotyczące nieprawidłowości, zdaniem jednostki kontrolowanej, oparte na niewłaściwej interpretacji przepisów prawa. Zarzuty sformułowane zostały w następującym zakresie.

1. W opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej podstawę naliczenia dotacji dla szkół, których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego winny stanowić wydatki przewidziane w budżecie Miasta Kielce po wszelkich zmianach dokonanych w ciągu roku, wg stanu na 31 grudnia danego roku, za który naliczana jest dotacja. Z przepisów regulujących sposób naliczania dotacji trudno wywnioskować taką interpretację:

- zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1997 r. o systemie oświaty przedszkola publiczne otrzymują na każdego ucznia z budżetu gminy dotację



Urząd Miasta Kielce posiada  
Certyfikat Zintegrowanego Systemu Zarządzania  
wg normy PN-EN ISO 9001:2009, PN-ISO/IEC 27001:2007 i wymagań SPZK



- w wysokości równej wydatkom bieżącym **przewidzianym** na jednego ucznia w przedszkolach publicznych,
- zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy szkoły (publiczne) otrzymują na każdego ucznia dotację w wysokości równej wydatkom bieżącym **przewidzianym** na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższej jednak niż kwota **przewidziana** na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego,
  - zgodnie z art. 90 ust. 2b dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% **ustalonych** w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia.

W dwóch przypadkach (art. 80 ust. 2 i 3) w ustawie użyto sformułowania *przewidziany*, W *Słowniku języka polskiego* pod hasłem *przewidzieć* znajdują się dwa wyjaśnienia: *przeczuć, domyślić się co będzie, co może nastąpić oraz określić, oznaczyć coś z góry*. Zatem znaczenie tego słowa jest jednoznaczne i nie budzące wątpliwości co do jego interpretacji, a określenie *przewidziany* odnosi się do wielkości ustalonej na dany rok budżetowy w uchwale budżetowej. Analogicznie określenie *ustalony* oznacza wielkość przewidzianą na cały rok budżetowy w uchwale przyjętej w terminie zgodnym z art. 239 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wysokość dotacji dla poszczególnych typów i rodzajów szkół ustalana jest zgodnie z zapisami uchwały Nr XXXIX/905/2009 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 23 lipca 2009 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez inne niż miasto Kielce osoby prawne i i fizyczne oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, w której nie przewiduje się innego, niż roczny, trybu ustalania stawki dotacji. W § 4 ust. 3 uchwały określa się, iż „do czasu określenia stawek dotacji na dany rok budżetowy, dotacja przekazywana jest według stawek obowiązujących w roku poprzedzającym rok budżetowy”, natomiast zgodnie z brzmieniem ust. 4 „za okres wymieniony w ust. 3 dokonuje się korekty dotacji”.

Zatem zarówno z przepisów ustawy o systemie oświaty jak i uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie wynika obowiązek przeliczania stawki dotacji wg stanu na 31 grudnia danego roku, a tym bardziej faktycznych wydatków poniesionych w danym roku budżetowym.



W objętym kontrolą problemową roku 2012 plan wydatków odpowiednio w przedszkolach i liceach ogólnokształcących w stosunku do stanu początkowego wg uchwały budżetowej na koniec roku uległ zwiększeniu, natomiast faktyczne wykonanie wydatków było niższe od planu na 31 grudnia. Zgodnie ze stanowiskiem Regionalnej Izby Obrachunkowej dopiero po zakończeniu roku budżetowego można byłoby dokonać ostatecznego wyliczenia stawki dotacji (na podstawie planu czy wykonania na dzień 31 grudnia?) i bądź wypłacić różnicę (zachodzi wówczas pytanie, w jakim terminie?) bądź wydać decyzję o zwrocie dotacji pobranej w nadmiernej wysokości.

Takie działania mogłyby zostać podjęte dopiero po zakończeniu roku budżetowego, co stoi w wyraźnej sprzeczności z przepisami art. 251 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 80 ust. 3d oraz 90 ust 3d ustawy o systemie oświaty: dotacja udzielona na dany rok budżetowy, a nie wykorzystana do 31 grudnia podlegałaby zwrotowi, a cel, na jaki została udzielona – dofinansowanie realizacji zadań szkoły w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej – w danym roku budżetowym już zrealizowany. Natomiast w przypadku, gdyby plan wydatków (bądź faktyczne jego wykonanie) był niższy według stanu na dzień 31 grudnia od planowanego na początku roku należałoby zażądać zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości. W myśl art. 252 ustawy o finansach publicznych zwrot musiałby nastąpić w ciągu 15 dni od stwierdzenia okoliczności pobrania dotacji „w wysokości wyższej niż określona w odrębnych przepisach, umowie lub wyższej niż niezbędna na dofinansowanie lub finansowanie dotowanego zadania”. Do 31 grudnia dotacja winna być wykorzystana – w innym przypadku podlega zwrotowi. Zatem podmiot otrzymujący dotację byłby zobowiązany do zwrotu środków otrzymanych zgodnie z wszelkimi zasadami i wydatkowanych na cele określone w ustawie o systemie oświaty tylko dlatego, że w budżecie jednostki samorządu terytorialnego nastąpiły okoliczności, które spowodowały mniejsze, niż zakładano, wydatki na dany typ szkoły.

Wprawdzie dotychczas nie jest kwestionowany pogląd, iż w przedmiocie udzielenia dotacji niepublicznym szkołom i placówkom oświatowym brak jest podstawy prawnej do orzekania w formie decyzji administracyjnych, jednakże wiele samorządów reguluje wysokość stawki dotacji na rok budżetowy dla poszczególnych typów i rodzajów szkół i placówek niepublicznych w formie aktu prawnego wydanego przez jej organ wykonawczy. Trudno wyobrazić sobie, by np. zarządzenie prezydenta miasta w sprawie wysokości stawek dotacji uchwalone w roku następnym za poprzedni rok budżetowy



w wysokości niższej, niż kwoty przewidziane na początku tego roku nie zostało zaskarżone z powodu naruszenia zasady *lex retro non agit*.

Nie bez znaczenia jest również termin, w jakim możliwe byłoby wyliczenie stawki dotacji według faktycznego wykonania na dzień 31 grudnia. Ustalenie faktycznego wykonania na podstawie rocznych sprawozdań Rb-28S składanych przez jednostki możliwe jest w końcu stycznia każdego roku, zatem określenie właściwej, według oceny Regionalnej Izby Obrachunkowej, wysokości stawki dotacji, nastąpiłoby zapewne w ostatnich dniach stycznia bądź na początku lutego (nie ma tu żadnych określonych terminów), a podmioty otrzymujące dotację oczekiwałyby w niepewności na decyzję o ewentualnym zwrocie części środków otrzymanych w poprzednim roku i już rozliczonych, gdyż zgodnie z cytowaną wyżej uchwałą rozliczenie następuje do dnia 20 każdego miesiąca.

2. W ocenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w celu prawidłowego obliczenia wydatków na ucznia w przedszkolach prowadzonych przez Miasto należy ustalać faktyczną (rzeczywistą) liczbę uczniów tych przedszkoli w danym roku budżetowym, a 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.

Zarówno w art. 80 ust. 2 i 3 jak i w art. 90 ust 2b użyte zostało określenie „na jednego ucznia” bez bliższego wskazania, co oznacza to pojęcie. Również dodanie przez Regionalną Izbę Obrachunkową określenia „rzeczywista liczba” nie rozstrzyga problemu, co należy rozumieć pod tym pojęciem, nie wskazuje także, jak należy wyliczyć „rzeczywistą liczbę”: czy ma to być średnia z poszczególnych miesięcy liczona na każdy dzień, czy stan na konkretne dni w danym miesiącu – rozstrzygnięcie tej kwestii może mieć istotny wpływ na wysokość stawki dotacji.

Miasto Kielce przyjęło do obliczenia stawki dotacji liczbę uczniów dla poszczególnych typów szkół według stanu na dzień 30 września danego roku, wynikającą z systemu informacji oświatowej. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia fakt, iż jest to wielkość, która stanowi o wysokości części oświatowej subwencji ogólnej dla samorządu terytorialnego oraz obejmuje stan, dla którego stworzona została organizacja szkół i placówek oświatowych na dany rok szkolny. Należy tu podkreślić, iż zmiana liczby uczniów w trakcie roku szkolnego nie ma żadnego wpływu na wysokość wydatków ponoszonych na utrzymanie danej szkoły, zmieniają się tylko wielkości statystyczne. Fakt, iż w ciągu roku do przedszkola zapisanych jest więcej uczniów, niż w dniu



30 września, nie powoduje zwiększenia wydatków, zmniejszenie liczby dzieci nie wpływa również na zmniejszenie planu finansowego – liczba oddziałów i idący za tym stan zatrudnienia nie ulega zmianie.

Szczególnie widoczne jest to w przypadku liceów ogólnokształcących. Z końcem kwietnia uczniowie najwyższej klasy otrzymują świadectwa ukończenia szkoły i tym samym przestają być uczniami tej szkoły. Zatem przez 5 miesięcy roku szkolnego liczba uczniów w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego zmniejsza się o 1/3, ale wydatki nie ulegają ograniczeniu. Zatem w okresie kwiecień-sierpień każdego roku licea ogólnokształcące niesamorządowe otrzymywałyby znacznie wyższą dotację.

Należy w tym miejscu zadać pytanie, jak często należałoby „aktualizować” stawkę dotacji: odnosząc się do „rzeczywistej” liczby uczniów ustalać ją na dany miesiąc czy cały rok, dokonując na bieżąco odpowiednich korekt? Wprowadzenie w życie tego wniosku doprowadziłoby do absurdalnej sytuacji, iż każdy ruch uczniów w szkołach samorządowych powodowałby zwiększenie bądź zmniejszenie zobowiązań wobec niesamorządowych szkół.

Nawiązując do omówionego w punkcie 1 problemu ostateczne ustalenie stawki dotacji według faktycznego wykonania budżetu na dzień 31 grudnia danego roku przy uwzględnieniu dodatkowo faktycznej liczby uczniów może doprowadzić do znacznych różnic narażając jednostkę samorządu terytorialnego na nieplanowane zobowiązania bądź dotowaną szkołę na konieczność zwrotu nawet znacznej części otrzymanej dotacji.

3. W wystąpieniu pokontrolnym znalazły się wnioski, zgodnie z którymi przy obliczaniu wysokości 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 m. in. wydatki na doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz koszty prowadzenia stołówki przedszkolnej.

Nie podzielając powyższej opinii zwracam uwagę na następujące fakty. Szkoła czy przedszkole prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego są jednostkami budżetowymi, a ich plan finansowy, obok wydatków na cele główne związane z kształceniem, wychowaniem i opieką, zaklasyfikowanych w odpowiednim rozdziale klasyfikacji budżetowej (jak rozdziały 80104 przedszkola czy 80120 licea ogólnokształcące) obejmuje również inne wydatki, zaklasyfikowane w takich rozdziałach, jak:

- 80148 – stołówki szkolne i przedszkolne; prowadzenie stołówki szkolnej czy przedszkolnej nie jest zadaniem obowiązkowym wynikającym z ustawy o systemie oświaty, zatem włączanie wydatków związanych z funkcjonowaniem stołówek w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez samorząd do podstawy naliczenia dotacji, podczas gdy szkoły i przedszkola prowadzone przez inne niż samorząd podmioty zazwyczaj stołówek nie prowadzą, stanowiłoby nieuzasadnione wydatkowanie środków publicznych;
- 80146 – doksztalcanie i doskonalenie zawodowe nauczycieli; nie można zgodzić się z tezą, iż wydatki na rozwój zawodowy nauczycieli, które musi ponosić jednostka samorządu terytorialnego, mają wpływ na wielkość dotacji. Obowiązek przeznaczania środków finansowych na ten cel wynika z art. 70a ustawy z dnia 26 stycznia 1981 r. Karta nauczyciela, który nie obejmuje szkół niesamorządowych. Zatem wliczanie do podstawy naliczenia stawki dotacji wydatków, do ponoszenia których szkoły niesamorządowe nie są zobowiązane, również byłoby nieuzasadnionym wydatkowaniem środków publicznych.

Podsumowując, w naszej ocenie nie ma żadnych podstaw prawnych do sformułowania wniosku o konieczności uwzględniania wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w szkołach i przedszkolach w wysokości faktycznie poniesionych w ciągu roku, czyli w wysokości wydatków wykonanych na dzień 31 grudnia. Nie ma również podstaw prawnych do wprowadzenia obowiązku ciągłego przeliczania uczniów i ustalania ich „rzeczywistej” liczby. W naszej interpretacji z przepisów art. 80 ust. 1-3i oraz art. 90 ust. 1-3i wynika jednoznacznie, iż stawkę dotacji dla szkół danego typu i rodzaju ustala się na dany rok budżetowy i nie ma obowiązku dokonywania jej korekty. Naszym zdaniem do podstawy naliczenia stawki dotacji należy przyjąć jedynie wydatki przewidziane we właściwym rozdziale klasyfikacji budżetowej – inne nie mają bezpośredniego związku z realizacją zadań szkoły.

**PREZYDENT MIASTA**

**Wojciech Lubawski**

