

30.01.2020

*W sprawie uchwały w sprawie
Rady Gminy o zmianie*

SEKRETARIAT
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Kielcach

Wpłynęło 30.01.2020 zał. 6

L.dz. 353..... podpis
doręczono osobiście

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.)		
A. ADRESAT WNIOSKU		
Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, ul. Targowa 18, 25-520 Kielce		
B. DANE WNIOSKODAWCY		
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE		
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)		
1. jednostka samorządu terytorialnego	2. związek międzygminny	3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów	5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)	X 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie ich wykorzystania)
Nazwa pełna: Stowarzyszenie Oświatowe „Nowa Szkoła” w Stawie Kunowskim		
B.2. ADRES SIEDZIBY		
Powiat Starachowicki	Gmina Brody	Miejscowość Staw Kunowski
Ulica Szkolna	Nr domu 6	Nr lokalu
Kod pocztowy 27-230	Poczta Brody	
C. ZAKRES WNIOSKU		
C.1. PRZEDMIOT WNIOSKU		
zaistniały stan faktyczny		X zdarzenie przyszłe
C.2. RODZAJ SPRAWY		
Dotacje na cele oświatowe		
C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA		
Art. 6 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych Art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych Art. 10 ustawy prawo oświatowe Art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych		
D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))		
Wnioskodawca Stowarzyszenia Oświatowe „Nowa Szkoła” w Stawie Kunowskim, jest od 2002 r. organem prowadzącym Publiczną Szkołę Podstawową w Stawie Kunowskim. Szkoła ta należy do sieci szkół publicznych w Gminie Brody i jest szkołą obwodową dla miejscowości Staw Kunowski, Bór Kunowski oraz części ulic miejscowości Brody i Krynki.		
/dowód: uchwała nr IV/38/2006 Rady Gminy w Brodach z dnia 9 czerwca 2006 r./		
Jako szkoła publiczna nie pobiera od rodziców dzieci żadnej odpłatności za naukę i realizowanie obowiązku szkolnego. Szkoła w całości utrzymuje się z dotacji oświatowej z budżetu Gminy Brody. Placówka prowadzona jest na zabudowanej nieruchomości stanowiącej własność Gminy Brody. Wnioskodawca od 2002 r. korzysta z budynku na cele prowadzonej szkoły podstawowej na podstawie umowy użyczenia zawartej z Gminą Brody.		
/dowód 1: umowa użyczenia z dnia 13.09.2002 dowód 2: umowa z dnia 25.08.2005/		
W dniu 30 grudnia 2019 r., Gmina Brody złożyła oświadczenie o wypowiedzeniu umowy użyczenia z sześciomiesięcznym okresem wypowiedzenia, który upływa dnia 31 lipca 2020 r.		
/dowód: oświadczenie o wypowiedzeniu umowy/		

Równocześnie przedstawiciele Gminy skontaktowali się ze Stowarzyszeniem i złożyli propozycję zawarcia nowej umowy w celu dalszego wykorzystywania nieruchomości do prowadzenia szkoły. Zaproponowana umowa nie miała już jednak mieć charakteru nieodpłatnego użyczenia ale płatnej dzierżawy. Stawki dzierżawy na jakich miała być zawarta umowa kształtują się w sposób następujący:

11,07 zł brutto za metr kwadratowy pomieszczeń budynku szkolnego,
1,23 zł brutto za metr kwadratowy nieruchomości zajętej pod budynek,
0,50 zł brutto za metr kwadratowy niezabudowanej części nieruchomości (plac wokół szkoły).

Wyżej przedstawione stawki po przemnożeniu ich przez powierzchnię budynku i gruntu, dają łączny czynsz dzierżawny w wysokości 29.336,81 zł (dwadzieścia dziewięć tysięcy trzysta trzydzieści sześć złotych 81/100).

Po otrzymaniu tej propozycji, przedstawiciele Stowarzyszenia wyrazili zdziwienie, iż Gmina domaga się płatności za udostępnienie budynku na cele publicznej szkoły podstawowej (której prowadzenia leży wszak w zadaniach własnych tej jednostki samorządu terytorialnego). Zwrócili też uwagę, że Stowarzyszenia nie posiada środków finansowych na uiszczanie czynszu dzierżawnego, zwłaszcza w tak znacznej wysokości.

Przedstawiciele Gminy oświadczyli wówczas, że czynsz dzierżawny może być uiszczany z dotacji oświatowej otrzymywanej przez Stowarzyszenie na cele prowadzenie szkoły. Biorąc pod uwagę wysokość proponowanego czynszu dzierżawnego, oznaczaloby to jednak konieczność przeznaczenia na ten cel ok. 323 zł z dotacji przypadającej na każde dziecko, co pochłaniałoby ok. 1/3 całości otrzymywanej kwoty dotacji.

W związku z wyżej nakreślonym stanem faktycznym, wnioskodawca pragnie uzyskać odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy oddanie budynku gminnego na cele edukacyjne na podstawie odpłatnej umowy dzierżawy, jest zgodne z art. 6 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, przewidującym, że szkoły oraz organy prowadzące te podmioty, zwolnione są z opłat z tytułu użytkowania nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, zajętych na działalność oświatową?
2. Czy uiszczanie czynszu dzierżawy za budynek gminny, w którym prowadzona jest szkoła publiczna, mieści się w ramach zadań nałożonych na organ prowadzący przez art. 10 ustawy Prawo Oświatowe?
3. Czy przeznaczenie części dotacji oświatowej na cele związane z zapłatą czynszu dzierżawy za budynek gminny oddany cele edukacyjne, jest zgodne z treścią art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który to przepis wyczerpująco wymienia dopuszczalne cele na jakie może być wydatkowana dotacja?
4. Czy uiszczanie czynszu dzierżawy za budynek gminny w którym prowadzona jest szkoła mieści się w ramach wydatków bieżących organu prowadzącego szkołę, o których stanowi art. 35 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w związku z art. 236 par. 2 ustawy o finansach publicznych?

E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

W ocenie wnioskujące na wszystkie wyżej zadane pytania należy udzielić odpowiedzi negatywnej.

Ad. 1 Odnośnie pytanie pierwszego, to bezspornie intencją ustawodawcy było nieodpłatne udostępnienie organom prowadzącym szkoły publiczne obiektów gminnych, niezbędnych do ich prowadzenia. Przepis art. 6 ust.1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, nie zawiera co prawda *expressis verbis* zakazu zawierania w tym celu odpłatnej umowy dzierżawy. Jednakże, biorąc pod uwagę, że przewiduje on zwolnienie organu prowadzącego od opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania i użytkowania wieczystego, a więc ciężarów mających umocowanie ustawowe, to wnioskując a *maiori ad minus*, należy uznać, że tym bardziej niedopuszczalne jest pobieranie opłat z tego tytułu na podstawie innej umowy cywilnoprawnej (takiej np. jak dzierżawa). Wyrażną intencją ustawodawcy jest bowiem w tym przepisie, umożliwienie organowi prowadzącemu nieodpłatnego korzystania z nieruchomości koniecznych do prowadzenia szkoły publicznej. Interpretacja ta, pozostaje też w zgodzie z wykładnią systemową. Prowadzenia szkół na poziomie podstawowym jest bowiem zadaniem własnym Gminy, które może być powierzone organowi prowadzącemu innemu niż *j.s.t.* Za niedopuszczalne należy w takiej sytuacji uznać pobieranie przez organ samorządu terytorialnego opłat za udostępnienie budynku na cele szkoły publicznej. Nie jest to bowiem działalność, z której Gmina powinna czerpać dochód, ale wykonywania jej zadania własnego, powierzonego w drodze ustawowo dopuszczalnego zastępstwa organowi prowadzącemu szkołę.

Wskazać należy, że zgodnie z przepisami ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne szkoły otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w takiej samej wysokości jaką *j.s.t.* przeznacza na ucznia swojej szkoły samorządowej. W sytuacji gdy nasze Stowarzyszenie, prowadzące szkołę publiczną w Stawie Kunowskim musiałoby jako czynsz dzierżawny uiszczać na rzecz Gminy w Brodach miesięcznie ok. 1/3 otrzymywanej od gminy dotacji, prowadziłoby to do obejścia ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, których celem jest zrównanie finansowania szkół publicznych samorządowych i szkół publicznych, których organem prowadzącym jest inna osoba prawna niż samorząd. W takim przypadku *de facto* do naszej szkoły trafiałaby dotacja o 1/3 mniejsza niż do szkół prowadzonych przez Gminę, które korzystają z nieruchomości stanowiących własność Gminy nieodpłatnie. Powodowałoby to, że dzieci z naszej Gminy realizujące ten sam obowiązek szkolny miałyby w naszej szkole gorszą sytuację ze względu na zaniżoną dotację, niż dzieci ze szkoły samorządowej. Pozostałe środki dotacji po zapłacie czynszu nie byłyby bowiem wystarczające do pokrycia bieżących wydatków związanych z prowadzeniem szkoły. Wskazać również należy, że w odróżnieniu od szkół niepublicznych nasza szkoła jako szkoła publiczna nie może pobierać od rodziców dzieci uczących się w szkole czesnego lub innej formy odpłatności, z której mogłaby finansować czynsz dzierżawny i w całości utrzymuje się z dotacji otrzymywanej z Gminy. Należy też zauważyć, że udostępnianie organom prowadzącymi budynków szkolnych w drodze nieodpłatnego użyczenia, jest regułą w praktyce stosowaną przez samorządy od wielu lat na terenie całego kraju. Sytuacja, w której Gmina, chce udostępniać budynki szkolne na podstawie odpłatnej umowy dzierżawy jest kuriozalna i według wiedzy wnioskodawcy otrzymanej od Kuratora Oświaty w Kielcach nie miała do tej pory nigdzie miejsca.

Ad. 2 Odnośnie pytania drugiego, to w zakresie odpowiedzialności organu prowadzącego szkołę, brak jest obowiązku pozyskania budynku w którym placówka taka ma być prowadzona, aczkolwiek w sposób oczywisty nieruchomość taka jest do prowadzenia szkoły niezbędna. Punkt 3 art. 10 ustawy Prawo oświatowe, wskazuje jedynie na obowiązek wykonywania remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie. *A contrario* wynika więc z tego, że pozyskiwanie budynku (np. poprzez zawarcie umowy dzierżawy), w zadaniach organu prowadzącego już nie leży. Jedyną racjonalną interpretacją powołanego przepisu jest przyjęcie, że nieruchomość jest organowi prowadzącemu udostępnienia nieodpłatnie, a ten odpowiada tylko za jej remonty i bieżącą eksploatację.

Ad. 3,4 Odnośnie pytania trzeciego i czwartego, należy zauważyć, że art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zawiera zamknięty katalog celów na jakie może być wydatkowana dotacja oświatowa i służy ona jako dofinansowanie realizacji zadań placówek wychowania przedszkolnego, szkół lub placówek w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej. Do takich celów należy w szczególności pokrycie wydatków bieżących szkoły, obejmujących cele szczegółowo wymieniona w punktach 1 i 2 ustępu pierwszego artykułu 35 powołanej ustawy. W punkcie pierwszym wymieniono wydatki związane z zatrudnieniem nauczycieli oraz innych osób koniecznych do funkcjonowania szkoły. Punkt drugi wskazuje natomiast na możliwość przeznaczania dotacji oświatowej na zakup środków trwałych, takich jak książki, meble, środki dydaktyczne, sprzęt rekreacyjny i sportowy. Z kolei odesłanie zawarte w art. 35 ust. 2 ustawy do art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wskazuje jedynie na możliwość uznania za wydatki bieżące wydatków budżetowych niebędących wydatkami majątkowymi.

Jak więc widać, z powyższego zestawienia, zapłata czynszu dzierżawy za budynek szkoły, nie mieści się w ramach, żadnej kategorii wydatków wymienionych w powołanych przepisach. Nie stanowi ono bowiem ani wynagrodzenia nauczycieli lub innych osób, ani też zakupu środków trwałych. Jako wydatek majątkowy nie może być ona również uznana za wydatek bieżący w rozumieniu art. 35 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych w związku art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Stąd też, w ocenie wnioskodawcy, wbrew intencji wyrażonej przez Gminą Brody, nie ma możliwości aby otrzymywana przez Stowarzyszenie dotacja oświatowa, w jakiegokolwiek części przeznaczona była na pokrycie czynszu dzierżawy nieruchomości. Brak bowiem możliwości wykorzystania jej na ten cel na podstawie obowiązujących przepisów prawa.

W ocenie wnioskodawcy, jest to też kolejny argument wskazujący na to, że w ramach wykładni systemowej, intencją ustawodawcy było w każdym przypadku zapewnienie organom prowadzącym nieodpłatnego korzystania z budynku szkoły i otaczającej ją nieruchomości. W ramach ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, nie przewidziano bowiem środków, za pomocą których mógłby być uiszczony ewentualny czynsz dzierżawny za tę nieruchomość.

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone razem z wnioskiem)

- umowa użyczenia z dnia 13.09.2002r
- umowa użyczenia z dnia 25.08.2005 r.
- uchwała nr VI/50/2002 z dnia 27.08.2002r.
- uchwała nr IV/38/2006 Rady Gminy w Brodach z dnia 9 czerwca 2006 r.
- oświadczenie o wypowiedzeniu umowy z dnia 30 grudnia 2019 r.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej*	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
30. 01. 2020r.	Agnieszka Grudniewska	mgr Agnieszka Grudniewska <i>Agnieszka Grudniewska</i> Prezes Stowarzyszenia

* Jeżeli wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych składa osoba działająca z upoważnienia organu właściwego, do udzielenia wyjaśnienia niezbędne jest każdorazowe dołączenie przedmiotowego upoważnienia