

Uchwała Nr 51/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 25 lutego 2014 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżenia Burmistrza Miasta Tomaszów Lubelski do wniosków pokontrolnych.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a w związku z art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.), po rozpatrzeniu zastrzeżenia Burmistrza Miasta Tomaszów Lubelski do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 18 grudnia 2013 r. – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

§ 1

Oddala się zastrzeżenia dotyczące wniosku pokontrolnego sformułowanego w punkcie 2.2.3 wystąpienia pokontrolnego.

§ 2

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

U z a s a d n i e n i e

Burmistrz Miasta Tomaszów Lubelski pismem z 2 stycznia 2014 r. wniósł zastrzeżenie do wniosku sformułowanego w punkcie 2.2.3 wystąpienia pokontrolnego Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 18 grudnia 2013 r. będącego następstwem kontroli kompleksowej gospodarki finansowej miasta Tomaszów Lubelski, przeprowadzonej w dniach od 26 września do 29 października 2013 r. przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie (RIO w Lublinie).

W oparciu o ustalenia kontroli do Burmistrza Miasta Tomaszów Lubelski skierowany został m.in. wniosek nr 2.2.3., w którym stwierdzono:

Nieprawidłowe ustalenie wysokości dotacji w 2012 r. dla przedszkoli niepublicznych, w wyniku:

- *nieprzeliczenia rocznej wysokości dotacji w oparciu o kwoty wydatków bieżących, ustalonych w budżecie miasta ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia,*
- *nieujęcia w podstawie naliczenia dotacji wydatków związanych z prowadzeniem od 1 maja 2012 r. obsługi finansowo-księgowej szkół przez Miejski Zespół Obsługi Szkół i Przedszkoli w Tomaszowie Lubelskim,*
- *przyjęcia do obliczenia wydatków bieżących na uczniów przedszkoli prowadzonych przez miasto, liczby uczniów wg ich stanu na styczeń i sierpień 2012r., tj. na dzień obliczenia wysokości dotacji dla przedszkola niepublicznego – str. 86 - 91 protokołu.*

W związku z powyższym zalecono by dotacje dla niepublicznych przedszkoli ustalać i przekazywać w wysokości 75% ustalonych w budżecie miasta 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, zgodnie z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), w związku z przepisami art. 14 i 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827) i postanowieniami § 3 pkt 2 uchwały Rada Miasta Tomaszów Lubelski Nr IX/61/2011 z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla szkół i placówek oświatowych prowadzonych na terenie Miasta Tomaszów Lubelski przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego, w szczególności:

- jeżeli wydatki bieżące ustalone w budżecie, ponoszone na jednego ucznia w przedszkolach prowadzonych przez miasto, ulegną zmniejszeniu lub zwiększeniu w trakcie roku budżetowego – dokonywać odpowiedniej zmiany kwoty należnej dotacji za cały rok budżetowy,
- obliczając wysokość wydatków na jednego ucznia, uwzględniać wszystkie wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie przedszkoli publicznych prowadzonych przez miasto, w tym m.in. wydatki na obsługę finansowo - księgową szkół,
- wydatki na ucznia w przedszkolach prowadzonych przez miasto ustalać w oparciu o faktyczną (rzeczywistą) liczbę uczniów tych przedszkoli w danym roku budżetowym.

Zalecono również przeliczenie kwoty dotacji dla niepublicznych przedszkoli wskazanych w protokole kontroli za rok 2012 i wypłacenie niedopłaconych kwot.

Burmistrz działając na podstawie 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 późn. zm.) zgłosił zastrzeżenia do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącego nieprawidłowego wyliczenia dotacji w 2012 r. dla niepublicznych przedszkoli, w części dotyczącej nieprzeliczenia rocznej wysokości dotacji w oparciu o kwoty wydatków bieżących ustalonych w budżecie miasta ponoszonych w przedszkolach publicznych na jednego ucznia oraz w części dotyczącej przyjęcia do obliczenia wydatków bieżących na uczniów przedszkoli prowadzonych przez miasto liczby uczniów wg ich stanu na styczeń i sierpień 2012 r., tj. na dzień obliczenia wysokości dotacji dla przedszkola niepublicznego. Wskazał jednocześnie na zalecenie przeliczenia kwoty dotacji dla niepublicznych przedszkoli za 2012 r. i wypłacenia niedopłaconych kwot za cały rok budżetowy. Jak zastrzegający podnosi, zastrzeżenie dotyczy wymaganego przez RIO w Lublinie obowiązku odpowiedniej zmiany kwoty należnej dotacji za cały rok budżetowy, a nie od daty wejścia w życie uchwały Rady Miasta Tomaszów Lubelski zmieniającej budżet. W swym zastrzeżeniu burmistrz odniósł się do wniosku pokontrolnego, wskazującego na nieprawidłowe wyliczenie dotacji w 2012 r. dla niepublicznych przedszkoli, w części, która dotyczy nieprzeliczenia rocznej wysokości dotacji w oparciu o kwoty wydatków bieżących ustalonych w budżecie miasta. Podniósł on, że stanowisko RIO w Lublinie wyrażone w kwestionowanym wniosku pokontrolnym jest sprzeczne ze stanowiskiem Ministra Edukacji Narodowej zawarte w piśmie do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie Nr DE-3-AR/JD-339-10/2006. Zgodnie z tym pismem „w przypadku zmniejszenia lub zwiększenia w trakcie roku kwoty ustalonych w budżecie gminy kwot wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę, odpowiedniej zmianie powinna ulec również podstawa ustalenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych”. Takie stanowisko zdaniem zastrzegającego prowadzi do wniosku, że jednostka samorządu terytorialnego nie ma obowiązku wyrównywania dotacji za cały rok budżetowy a jedynie od daty wprowadzenia uchwałą Rady Miasta zmiany wysokości wydatków bieżących. Swoje zastrzeżenie uzasadnia ponadto poglądami zawartymi w publikacji „Dotacje oświatowe”, której autorzy wyrażają pogląd, zgodnie z którym „kwota wydatków bieżących na koniec miesiąca, w którym dokonano zmian oświatowych wydatków bieżących, będzie rzutować na wysokość dotacji oświatowej, poczynając od transzy przysługującej za następny miesiąc. Wyjątek będą stanowiły zmiany dokonane w grudniu, ponieważ dotowanie stycznia kolejnego roku budżetowego nastąpi już na podstawie nowego budżetu”.

Kwestionowany przez zastrzegającego wniosek pokontrolny nr 2.2.3 wydany został w oparciu o ustalenia kontroli wskazujące na nieprawidłowości przy udzielaniu w 2012 r. dotacji dla niepublicznych przedszkoli. Na przykładzie próby obejmującej dwa niepubliczne przedszkola kontrola ustaliła, że do obliczenia dotacji przekazanej dla podmiotów prowadzących przyjęto dane wynikające z informacji sporządzonej przez służby finansowe

Miasta Tomaszów Lubelski z dnia 19. 01. 2012 r. oraz z dnia 13. 09. 2012 r. odnośnie średniej rzeczywistej liczby dzieci uczęszczających do poszczególnych przedszkoli na dzień 01. 01. 2012 r. oraz planowanych wydatków bieżących na 2012 r. przewidzianych w przedszkolach prowadzonych przez Miasto Tomaszów Lubelski. Wyliczona wg tych danych przez Miasto dotacja na jedno dziecko na początku roku wyniosła 414,79 zł, natomiast od 1 września 2012 r. – po przeliczeniu jej w oparciu o dane przekazane 13. 09. 2012 r. - 408,41 zł.

Na podstawie powyższych danych kontrola ustaliła, że nie dokonano przeliczenia wysokości dotacji wg planu wydatków na 31. 12. 2012 r. pomimo, że wydatki bieżące planowane uległy zmianie na 31. 12. 2012 r., a także, iż nie uwzględniono średniorocznej liczby dzieci, przyjmując liczbę uczniów na początku roku 2012 oraz wg stanu na 31 sierpnia 2012 r., tj. na dzień obliczenia wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Według obliczeń kontroli kwota dotacji na jedno dziecko ustalona w oparciu o średnioroczną liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli samorządowych oraz na podstawie wydatków bieżących poniesionych w budżecie na 31 grudnia 2012 r. wyniosła 446,80 zł.

Obecny na posiedzeniu Kolegium przedstawiciel Miasta podtrzymał argumentację zawartą w złożonym zastrzeżeniu.

Przystępując do rozstrzygnięcia sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie oceniło w pierwszej kolejności, czy złożone przez burmistrza zastrzeżenia odpowiadają wymogom formalnym określonym w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Kolegium uznało, że zastrzeżenia złożone zostały we właściwym terminie oraz, że spełniony został wymóg dotyczący podstawy ich wniesienia, tj. oparcie zastrzeżeń o zarzut naruszenia prawa w wystąpieniu pokontrolnym przez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, mimo, że przepis prawa nie został przez zastrzegającego wyraźnie sformułowany.

W ocenie Kolegium złożone zastrzeżenie nie zasługuje na uwzględnienie.

Istotą złożonego przez burmistrza zastrzeżenia jest poddanie w wątpliwość obowiązku przeliczenia wysokości dotacji należnej niepublicznym przedszkolom za cały rok, w którym dotacja jest udzielana. W ocenie burmistrza zmiana podstawy naliczania dotacji w trakcie roku budżetowego wpływa jedynie na wysokość dotacji udzielanej po dniu dokonania zmiany bieżących wydatków budżetu, w odniesieniu do których obliczana jest dotacja. Swoją argumentację zastrzegający opiera na stanowisku Ministra Edukacji Narodowej wyrażonym w piśmie Nr DE-3-AR/JD-339-10/2006 z 5 września 2006 r., wskazując, że wniosek pokontrolny jest sprzeczny z tym stanowiskiem.

W ocenie Kolegium z przytoczonego pisma MEN wynika jedynie powinność przeliczania podstawy ustalania wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych -

w przypadku zmniejszenia lub zwiększenia w trakcie roku kwoty ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia w przedszkolach publicznych prowadzonych przez gminę. Stanowisko Ministerstwa nie wskazuje, że zmiana podstawy naliczania dotacji ma nastąpić jedynie w stosunku do kolejnych części dotacji, wypłacanych po dokonaniu zmiany uchwały budżetowej. Stanowisko to podkreśla tylko konieczność zmiany tej podstawy, co zostało wyrażone również we wniosku pokontrolnym. Dlatego zdaniem Kolegium wniosek pokontrolny nie jest sprzeczny z tym stanowiskiem.

Kolegium nie podziela również przytoczonej przez burmistrza argumentacji co do zmiany podstawy naliczenia dotacji jedynie w odniesieniu do transz dotacji wypłacanych po dokonaniu zmian wydatków bieżących - wyrażonej w opracowaniu „Dotacje oświatowe”. Zgodnie bowiem z przepisem art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty 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. Zgodnie z art. 211 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Zmiana tego planu w trakcie roku budżetowego skutkuje zmianą planowanych wartości całego roku budżetowego, tym samym wysokości po zmianach są planem rocznym. Warto w tym miejscu zaznaczyć również, że dotacja oświatowa ma charakter roczny. Zgodnie z art. 90 ust. 3c ustawy o systemie oświaty ma ona zostać wypłacona w 12 częściach, które mają złożyć się na roczną dotację, naliczoną w oparciu o ustalone w budżecie jst wydatki bieżące. Wysokość rocznej dotacji dla niepublicznych przedszkoli winna zostać obliczona tak, by wypełniała dyspozycję przywołanego wyżej art. 90 ust. 2b, niezależnie od sposobu obliczania wysokości poszczególnych transz dotacji w ciągu roku.

Należy również wskazać, że przyjęcie stanowiska zaprezentowanego w złożonych zastrzeżeniach mogłoby skutkować dosyć istotnymi różnicami pomiędzy wysokością dotacji naliczonej w sposób wskazany w zastrzeżeniach, a wynikającej z treści przepisów ustawy o systemie oświaty. Regulacje zawarte w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty mają bowiem służyć temu, aby środki przeznaczane z budżetu danej gminy na bieżące utrzymanie przedszkoli niepublicznych, nie odbiegały więcej niż o 25% od środków przeznaczanych na utrzymanie przedszkoli publicznych. Za taką wykładnią tego przepisu przemawia również stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym punktem odniesienia przy ustalaniu wysokości dotacji powinien być poziom finansowania wydatków w publicznych jednostkach w danym roku. Celem ustawy jest bowiem zrównanie dofinansowania ze środków

budżetowych analogicznych szkół i placówek, zarówno publicznych, jak i niepublicznych (wyrok NSA z 17 stycznia 2008 r., sygn. akt II GSK 319/07), a „kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b u.s.o. to ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym” (wyrok WSA w Gdańsku z 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Gd 315/11). Zastosowanie zmienionej podstawy obliczania dotacji jedynie w odniesieniu do okresu roku budżetowego po dokonaniu tej zmiany stoi w sprzeczności z zasadami dotowania wynikającymi z przepisów ustawy o systemie oświaty.

Z tych względów zastrzeżenie Burmistrza Miasta Tomaszów Lubelski należało oddalić.

Na tę uchwałę nie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie

Otrzymuje:

Burmistrz Miasta Tomaszów Lubelski