



**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu**
za pośrednictwem
**Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu**

**ZASTRZEŻENIA BURMISTRZA MIASTA KŁODZKA
do wniosku pokontrolnego WK.60/316//K-31/12 z dnia 23 maja 2012 roku.**

Działając na podstawie art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 55, poz. 577 ze zm.) wnoszę zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 23 maja 2012 r., nr WK.60/316//K-31/12, zarzucając błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 ze zm.) w zw. z § 3 ust. 1 uchwały rady Miejskiej w Kłodzku nr XLII/418/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla podstawowych i gimnazjalnych szkół niepublicznych, przedszkoli niepublicznych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wbrew twierdzeniom zawartym w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 23 maja 2012 r. informuję, iż ustalając podstawę wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych kierowano się przepisami prawa, tj. art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, uchwałą nr XLII/418/2009 Rady Miejskiej w Kłodzku z dnia 24 września 2009 roku w sprawie trybu udzielania, rozliczania i kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji dla podstawowych i gimnazjalnych szkół niepublicznych, przedszkoli niepublicznych oraz innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Kłodzko interpretowanymi w związku z obowiązującymi zasadami gospodarki środkami publicznymi.

Do roku 2001 przedszkola Gminy Miejskiej Kłodzko funkcjonowały w formie zakładów budżetowych. Podstawą wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych była wysokość dotacji dla przedszkoli publicznych planowanej w rozdziale 80104 klasyfikacji budżetowej. Po przekształceniu zakładów budżetowych w jednostki budżetowe analogicznie do lat poprzednich do ustalenia podstawy dotacji dla przedszkoli niepublicznych przyjmowano wydatki bieżące sklasyfikowane w tym rozdziale. Ustawa o systemie oświaty mówi o wydatkach ponoszonych w przedszkolach czyli biorąc pod uwagę klasyfikację budżetową odniesiono się to do rozdziału 80104 – Przedszkola.

Ustawa o systemie oświaty nakłada na gminy obowiązek realizacji zadań oświatowych oraz określa sposób ich finansowania. (art. 5 i 5a ustawy). Ustawa przewidziała możliwość przekazania realizacji zadań oświatowych podmiotom innym niż gmina (art. 3 ust. 2 ustawy) w formie placówki niepublicznej. Sposób finansowania zadań przez placówki publiczne został określony w art. 80 ustawy o systemie oświaty, a niepubliczne w art. 90 tejże ustawy. Cytowana ustawa wskazuje, że zadania oświatowe w placówkach publicznych powinny być finansowane na tym samym poziomie co tożsame zadania realizowane w placówkach prowadzonych przez gminę, natomiast w placówkach niepublicznych zadania oświatowe powinny być dofinansowane

w wysokości subwencji lub jeżeli są to zadania własne gminy (przedszkola) w wysokości nie niższej niż 75% wydatków bieżących. Katalog tych wydatków został zawężony do dofinansowania (ale nie sfinansowania) zadań przedszkola w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Środki z dotacji mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących przedszkola niepublicznego.

W katalogu wydatków nie mieści się doksztalcenie i doskonalenie nauczycieli oraz ZFŚS dla nauczycieli będących emerytami lub rencistami. W przedszkolach niepublicznych nie obowiązuje Karta Nauczyciela, która narzuca na samorządy planowanie środków w wysokości 1% planowanych rocznych środków na wynagrodzenia osobowe nauczycieli na doksztalcenie i doskonalenie (rozdział 80146) niezależnie od tego czy te środki będą wykorzystane. Zgodnie z art. 70a Karty Nauczyciela to organ prowadzący musi wyodrębnić w swoim budżecie środki na dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli. Nie jest to wydatek przedszkola. Podobnie jest z Zakładowym Funduszem Świadczeń Socjalnych dla nauczycieli będących emerytami, rencistami lub nauczycielami pobierającymi nauczycielskie świadczenie kompensacyjne. Dla nich zgodnie z art. 53 ust. 2 Karty Nauczyciela dokonuje się odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w wysokości 5% pobieranych przez nich emerytur, rent oraz nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych (rozdział 80195). Takich wydatków nie ponoszą przedszkola niepubliczne. Biorąc to pod uwagę oraz analogiczne postępowanie do lat poprzednich jako podstawę do ustalenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych przyjęto wydatki bieżące planowane w rozdziale 80104 klasyfikacji budżetowej.

Jak wynika z powyższego wolą ustawodawcy nie było pełne finansowanie funkcjonowania placówki niepublicznej, a jedynie dofinansowanie realizowanych przez nią zadań oświatowych. Ustawodawca w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty mówi o wydatkach ponoszonych na ucznia, co narzuca określoną interpretację, a mianowicie wskazuje przez to jednoznacznie na bezpośrednie wydatki na kształcenie. W tym katalogu nie mieści się doksztalcenia i doskonalenie zawodowe nauczycieli oraz ZFŚS dla nauczycieli będących emerytami lub rencistami.

Wydatki bieżące zaplanowane w dziale 80104 stanowią wszystkie wydatki ponoszone w przedszkolu publicznym. Wydatki te są pokrywane ze środków własnych gminy, subwencji w przypadku dzieci niepełnosprawnych oraz z opłat wnoszonych przez rodziców za korzystanie przez ich dzieci z nauczania, wychowania i opieki w czasie wykraczającym poza jego bezpłatny wymiar oraz za wyżywienie. W przypadku ujmowania w podstawie ustalenia dotacji dla przedszkola niepublicznego wszystkich tych wydatków prowadziłyby to do sytuacji sztucznego zwiększania wydatków bieżących. W uchwale nr XLII/418/2009 w § 3 ust.1 zapisano iż niepublicznym przedszkolom przysługuje dotacja na każde dziecko w wysokości równej 75 % wydatków bieżących ustalonych w uchwale budżetowej, ponoszonych przez Gminę Miejską Kłodzko.

W przypadku odliczania subwencji - zgodnie z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty na ucznia niepełnosprawnego przysługuje dotacja w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola publicznego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę. Ten zapis wskazuje, iż zasadne jest pomniejszanie podstawy ustalenia dotacji o wysokość tej subwencji ponieważ w sytuacji gdyby w przedszkolu niepublicznym byli uczniowie niepełnosprawni, a nie odjęto by wydatków pokrywanych przez subwencję, dotacja zostałaby podwojona.

W odniesieniu do opłat rodziców - rodzice, którzy posyłają dziecko do przedszkola publicznego ponoszą opłaty za wyżywienie, które pokrywają wydatki poniesione przez gminy. Nie jest zasadne ujmowanie tych wydatków do ustalenia dotacji ponieważ nie są to środki własne gminy a przecież rodzice w przedszkolu niepublicznym również ponoszą opłaty za wyżywienie. Podobnie jest w przypadku opłat za zajęcia przekraczające podstawę programową, które również powodują wzrost dotacji a w przedszkolu niepublicznym rodzice płacą za korzystanie dziecka z zajęć w postaci tzw. chesnego. W tych przypadkach zadania byłoby finansowane dwukrotnie.

Biorąc powyższe pod uwagę jak również płynące z różnych środowisk postulaty i uwagi krytyczne oraz zasady budżetowe które mówią, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane

w sposób celowy i oszczędny oraz prawidłowy w sensie ich słuszności i skuteczności ustalając podstawę ustalenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych przyjmowano wydatki bieżące ponoszone przez gminę ze środków własnych. Gdyby ujmować wszystkie wydatki okazałoby się, że gmina przeznaczająca na dziecko uczęszczające do przedszkola niepublicznego więcej pieniędzy niż na te, które przebywają w przedszkolu publicznym. W 2009 roku ustalając sposób naliczania dotacji obliczono iż w przypadku nie wyłączenia z podstawy opłat rodziców i subwencji podstawa dotacji na jedno dziecka w przedszkolu niepublicznym wynosi 673 zł a faktyczny koszt utrzymania dziecka w przedszkolu publicznym wynosi 494 zł. Nawet kwota dotacji stanowiąca 75 % wydatków bieżących (505 zł) przewyższa koszt utrzymania dziecka w przedszkolu publicznym. Znajdująca się w aktach sprawy tabela (stanowiąca załącznik do pisma z dnia 22 marca 2012 r.) przedstawia jak kształtowałyby się dotacje dla przedszkoli niepublicznych w przypadku ujmowania w podstawie ich ustalenia wydatków pokrywanych przez rodziców oraz subwencję.

Wszystkie te wątpliwości przyczyniły się do przygotowania propozycji zmiany dotyczącej sposobu określania podstawy naliczania dotacji i w projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw została zawarta propozycja przepisu, który określa że podstawą naliczenia dotacji będą wydatki bieżące, które ponosi gmina ze swych własnych środków. Te działania świadczą o słuszności stosowanej metody ustalania podstawy wyliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Celem nie było zaniżenie dotacji ale równe traktowanie dzieci oraz zasadne i celowe wydatkowanie środków publicznych. Inna interpretacja zapisów ustawy prowadzi do wykładni niezgodnej z duchem ustawy i równym traktowaniem placówek publicznych oraz niepublicznych. Niezgodność przepisów ustawy o systemie oświaty z ustawą o finansach publicznych (w zakresie dotyczącym definiowania pojęcia wydatków) nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa, która nakazuje tworzenie treści prawa w sposób eliminujący bezpodstawną dyskryminację lub uprzywilejowanie.

W tym kontekście należy powołać się zbieżne stanowisko Ministra Edukacji Narodowej zawarte w piśmie z dnia 9 października 2010 r., w którym stwierdzono, że gmina ustalając wysokość dotacji dla niepublicznego przedszkola, ma prawo wyłączyć z podstawy naliczenia dotacji wydatki żywieniowe wnoszone przez rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych w formie opłat za korzystanie przez wychowanków z posiłku. Podobnie w piśmie do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 20 lipca 2011 r. stwierdzono, że do podstawy ustalenia dotacji nie należy zaliczać wpłat rodziców za czynności opiekuńczo-wychowawcze i żywienie dzieci. Nadto dotychczasowy sposób naliczania dotacji w Gminie Miejskiej Kłodzko nie został zakwestionowany przez Regionalną Izbę Obrachunkową w trakcie kontroli przeprowadzonej w 2011 r.

Niniejsze zastrzeżenia są zgodne z dotychczasowymi wyjaśnieniami (w tym tymi zawartymi w piśmie z dnia 22 marca 2012 r.).

Z up. Burmistrza
Z-ca BURMISTRZA
Witold Krzeliński
Witold Krzeliński