

Uchwała nr 98/2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 10 grudnia 2014 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Burmistrza Dzierżoniowa do wniosku zawartego
w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 12 listopada 2014 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 i z 2013 r. poz. 1646), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala

zastrzeżenia Burmistrza Dzierżoniowa do wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 12 listopada 2014 roku.

Uzasadnienie

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 12 listopada 2014 r. (znak: WK.60/310/K-36/14), skierowanym do Burmistrza Dzierżoniowa, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wskazała na nieprawidłowości i uchybienia, stwierdzone w trakcie kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta Dzierżoniów przeprowadzonej w okresie od 4 sierpnia do 8 października 2014 roku.

Burmistrz Dzierżoniowa pismem z 24 listopada 2014 r. (znak: OR.1710.4.2014) — doręczonym Izbie 27 listopada 2014 r. — wniósł zastrzeżenia do zawartego w ww. wystąpieniu pokontrolnym „wniosku nr 11 w części dot. rozliczenia różnicy pomiędzy dotacją należną a faktycznie przekazaną Niepublicznej Szkole Podstawowej Sióstr Salezjanek za 2012 i 2013 r. oraz zweryfikowania poprawności naliczeń dotacji dla Niepublicznej Szkoły Podstawowej Sióstr Salezjanek za 2014 rok”.

Powyższe zastrzeżenie zostało powiązane ze wskazanymi w ww. piśmie ustaleniami kontroli.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przedmiotowym wnioskiem zaleciła: „Rozliczenie różnicy pomiędzy dotacją należną a faktycznie przekazaną za 2012 rok Niepublicznemu Gimnazjum Sióstr Salezjanek oraz Niepublicznej Szkole Podstawowej Sióstr Salezjanek za 2012 i 2013 rok, stosownie do postanowień art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), zgodnie z którym dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego pobrane w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia tych okoliczności. Udokumentowanie powyższych czynności oraz zweryfikowanie poprawności naliczeń dotacji dla Niepublicznej Szkoły Podstawowej Sióstr Salezjanek na 2014 rok”.

Wniosek nr 11 został sformułowany m.in. w związku z następującymi ustaleniami kontroli:

W grudniu 2013 r. Niepublicznej Szkole Podstawowej Sióstr Salezjanek wypłacono wyrównanie dotacji w wysokości 17.811,71 zł tytułem wzrostu subwencji w szkołach podstawowych o wzrost liczby uczniów o 2,9%. Bazowa roczna kwota dotacji na ucznia Gminy 5.074,56 zł została przemnożona przez 2,9% średniorocznej liczby uczniów Szkoły. Analogicznie w kwietniu 2014 r. Szkole wypłacono wyrównanie dotacji za 2012 rok w wysokości 26.819,12 zł tytułem wzrostu subwencji w szkołach podstawowych o wzrost przeliczeniowej liczby uczniów wynoszący 4,7%, (przyjętą bazową roczną kwotą dotacji na ucznia Gminy, tj. 4.835,76 zł, przemnożono przez 4,7% liczby uczniów Szkoły według danych SIO na 30 września 2011 r.).

Powyższe było niezgodne z art. 90 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.) — dalej zwanej „u.s.o.” — oraz § 2 uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa nr LI/309/09 z 30 listopada 2009 r. oraz uchwały nr XXVIII/201/12 z 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Dzierżoniów przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, w których organ stanowiący postanowił, że dotacja dla niepublicznych szkół podstawowych przyznawana jest i przekazywana na każdego ucznia w wysokości kwoty przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Miejską Dzierżoniów.

We wniesionych zastrzeżeniach do wniosku pokontrolnego Burmistrz wskazał na „błądną interpretację art. 90 ust. 2a ustawy o systemie oświaty, polegającą na nieuwzględnieniu przy ustalaniu minimalnej wysokości dotacji dla uczniów niepublicznych szkół podstawowych wskaźników zwiększających liczbę uczniów tych szkół, które są uwzględniane przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej zgodnie z n/w rozporządzeniami Ministra Edukacji Narodowej [...]”.

Burmistrz wskazał, że o interpretację sposobu naliczania dotacji dla szkoły zgodnie z art. 90 ust. 2 u.s.o. oraz na podstawie powołanych w złożonych zastrzeżeniach rozporządzeń zwrócił się do Ministerstwa Edukacji Narodowej, do Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym, z którego otrzymuje corocznie metryczki subwencji oświatowej, na podstawie których naliczane są dotacje dla Szkoły. W ocenie Burmistrza przedstawione w pismach Ministerstwa odpowiedzi potwierdzają prawidłowość naliczania dotacji przez gminę.

W zastrzeżeniach wskazano, że według ustaleń pokontrolnych dotacja dla Szkoły w latach 2012–2014 powinna być naliczana na podstawie faktycznej liczby uczniów bez uwzględnienia zwiększonej w szkole podstawowej liczby uczniów o ww. wskaźniki.

Zdaniem Burmistrza: „Jednak z załączników nr 1 do metryczek subwencji oświatowej na lata 2012, 2013 i 2014 [...] wynika, iż subwencja dla Gminy Miejskiej Dzierżoniów na 2012 r. została naliczona na zwiększoną o 78,537 liczbę uczniów szkół podstawowych (liczba uczniów szkół dotowanych przez Gminę wg SIO na 30.IX.2011 wynosiła razem 2739, zaś zwiększona liczba uczniów przyjęta do naliczania subwencji wynosiła 2817,537). Subwencja dla Gminy Miejskiej Dzierżoniów na 2013 r. została naliczona na zwiększoną o 47,618 liczbę uczniów szkół podstawowych (liczba uczniów szkół dotowanych przez Gminę wg SIO na 30.IX.2012 wynosiła 2622, zaś zwiększona liczba uczniów przyjęta do naliczania subwencji wynosiła 2669,618). Subwencja dla Gminy Miejskiej Dzierżoniów na 2014 r. została naliczona na zwiększoną o 50,654 liczbę uczniów szkół podstawowych (liczba uczniów szkół dotowanych przez Gminę wg SIO na 30.IX.2013 wynosiła 2570, zaś zwiększona liczba uczniów przyjęta do naliczania subwencji wynosiła 2620,654)”.

W złożonych zastrzeżeniach Burmistrz podkreślił również, że zgodnie z art. 90 ust. 2a u.s.o. dotacje dla niepublicznych szkół przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W latach 2012–2014 Gmina otrzymywała nadwyżkę subwencji oświatowej z tytułu zwiększenia odpowiednio o wskaźniki 4,7%, 2,9%, 3,1% liczby dzieci w szkołach. W związku z powyższym obowiązkiem Gminy było przekazanie zwiększonej o ww. wskaźniki dotacji dla szkoły, skoro liczba dzieci tej szkoły była uwzględniana przy naliczaniu zwiększonej subwencji.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej odnosząc się do przedstawionych zastrzeżeń stwierdziło, co następuje:

Złożone zastrzeżenia, oparte na zarzucie błędnej interpretacji art. 90 ust. 2a u.s.o., dotyczą wniosku nr 11, który został formułowany w oparciu o postanowienia art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.).

Zastrzeżenia nie zostały natomiast sformułowane w odniesieniu do wniosku nr 10, którym zalecono „Naliczanie i przekazywanie dotacji podmiotowych dla niepublicznych szkół podstawowych i niepublicznych gimnazjów stosownie do obowiązującego prawa miejscowego i przepisów ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2572 ze zm.), a zwłaszcza art. 90 ust. 2a i 3c ustawy, z których wynika, że dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, a przekazywane są w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia”.

Zgodnie z art. 90 ust. 2a u.s.o. dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. Stosownie do art. 90 ust. 4 u.s.o. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala tryb udzielania i rozliczania dotacji, o których mowa w ust. 1a i 2a–3b, oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości ich wykorzystywania, uwzględniając w szczególności podstawę obliczania dotacji, zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, oraz termin i sposób rozliczenia dotacji.

Z powyższego wynika, że art. 90 ust. 2a u.s.o. wskazuje minimalną wysokość dotacji, a zatem jednostka może określić ją w wysokości wyższej niż przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej.

Rada Miejska Dzierżoniowa z tej możliwości nie skorzystała. W § 2 uchwały Rady Miejskiej Dzierżoniowa nr LI/309/09 z 30 listopada 2009 r. oraz uchwały nr XXVIII/201/12 z 26 listopada 2012 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Dzierżoniów przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystywania oraz uchwały nr LI/336/14 z 30 czerwca 2014 r. w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół podstawowych, gimnazjów, przedszkoli i innych niepublicznych form wychowania przedszkolnego oraz zakresu i trybu kontroli prawidłowości ich wykorzystania organ stanowiący ustalił, że dotacja dla niepublicznych szkół podstawowych przyznawana jest i przekazywana na każdego ucznia w wysokości kwoty przewidzianej na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Gminę Miejską Dzierżoniów.

Zgodnie z art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.), minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia, sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem w szczególności typów i rodzajów szkół i placówek prowadzonych przez te jednostki, stopni awansu zawodowego nauczycieli oraz liczby uczniów w tych szkołach i placówkach.

Podstawę podziału części oświatowej subwencji ogólnej w lata 2012–2014 stanowiły wydane w oparciu o powołany przepis rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej:

- z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2012 (Dz.U. Nr 288, poz. 1683),
- z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2013 (Dz.U. poz. 1541),
- z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2014 (Dz.U. poz. 1687).

W § 1 ust. 1 oraz § 3 powołanych rozporządzeń wskazano, że część oświatowa subwencji ogólnej jest dzielona między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem zakresu realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych, określonych w u.s.o., a ponadto że podział części oświatowej, po odliczeniu rezerwy, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw finansów publicznych, następuje według algorytmu określonego w załączniku do rozporządzenia.

W załącznikach do ww. rozporządzeń opisujących algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej wskazano, że przy obliczaniu określonych w ust. 2 liczebności $S_{a,i}$, $N_{1,i}$, $N_{16,i}$, $N_{39,i}$, $N_{40,i}$, $N_{41,i}$, $L_{w,i}$, L_i liczbę uczniów szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz liczbę uczniów ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia:

- ustaloną na podstawie danych systemu informacji oświatowej dla bazowego roku szkolnego według stanu na dzień 30 września 2011 r. — zwiększa się o 4,7%,
- ustaloną na podstawie danych systemu informacji oświatowej dla bazowego roku szkolnego według stanu na dzień 30 września 2012 r. — zwiększa się o 2,9%,
- ustaloną na podstawie danych systemu informacji oświatowej dla bazowego roku szkolnego według stanu na dzień 30 września 2013 r. — zwiększa się o 3,1%.

Z powyższego wynika, że ww. wskaźniki mają zastosowanie przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej dokonywanym w oparciu o ustalony w ww. rozporządzeniach algorytm. Potwierdza to treść pism załączonych do metryczek subwencji oświatowej na 2012 i 2013 rok, w których wskazano, że przy podziale części oświatowej subwencji ogólnej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego uwzględniono zwiększenie o 2,9% i 4,7% liczby uczniów szkół podstawowych dla dzieci i młodzieży oraz liczby uczniów ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia, ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej dla bazowego roku szkolnego. Potwierdza to również treść złożonych zastrzeżeń. Wskazano w nich bowiem, że subwencja dla gminy została naliczona na zwiększoną liczbę uczniów szkół podstawowych.

Stosownie do art. 90 ust. 2a u.s.o. i powołanych uchwał Rady Miejskiej Dzierżoniowa podstawą obliczania dotacji na każdego ucznia szkoły podstawowej powinna być kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego, a zatem ustalona na podstawie przekazywanej przez Ministra Edukacji Narodowej metryczki subwencji oświatowej na poszczególne lata. Wyrównanie dotacji na 2012 i 2013 rok poprzez dodatkowe zastosowanie wskaźników wzrostu liczby uczniów nie znajdowało zatem podstaw w powołanych regulacjach.

W związku z powyższym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus