



STAROSTWO POWIATOWE W OLEŚNICY

*WkGF
Proszę o uwzględnienie
4.08.2014
długo*

OR.1710.02.2014



Oleśnica, 31.07.2014r

**Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej we Wrocławiu**

*p. H. Górd
Proszę o przyjęcie
projektu uchwały
WkGF nie ma
weg do rozstrzyg.
06.08.2014
długo*

dot. wystąpienia pokontrolnego WK.60/P-14/K-22/14

Zgodnie z przysługującym mi prawem do złożenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, składam zastrzeżenia do punktów 5 i 6 przedmiotowego wystąpienia.

Zastrzeżenia odnośnie pkt 5

Podstawę prawną dotowania niepublicznych szkół prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego stanowi art. 90 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Zgodnie z postanowieniami art. 90 ust. 2a powołanej ustawy, 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.

Szkoły niepubliczne w Dobroszycach prowadzone przez Caritas Archidiecezji Wrocławskiej podlegają wpisowi do ewidencji prowadzonej przez Powiat Oleśnicki. Kontrolowane szkoły wpisane zostały na wniosek osoby prowadzącej jako: Szkoła Podstawowa Specjalna dla dzieci z upośledzeniem stopniu umiarkowanym i znacznym, Gimnazjum dla młodzieży upośledzonej w stopniu umiarkowanym i znacznym oraz Specjalna Szkoła Przesposabiająca do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym. Zatem oprócz typu szkoły (szkoła podstawowa, gimnazjum, szkoła ponadgimnazjalna – szkoła przysposabiająca do pracy dla uczniów upośledzonych umysłowo w stopniu umiarkowanym lub znacznym) w ewidencji wpisany jest także jej rodzaj – szkoła specjalna dla upośledzonych w stopniu umiarkowanym i znacznym.

Ustawa o systemie oświaty w art. 9 ust. 1 wskazuje typy szkół publicznych i niepublicznych. Natomiast żaden przepis tej ustawy nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem „rodzaj szkoły”.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 stycznia 2008 roku sygn. II GSK 333/07, ustawodawca w art. 2 cyt. ustawy określił system oświaty, wymieniając w punkcie 2 tego przepisu różne szkoły, nie używając przy ich określeniu terminu „rodzaj”, (przykładowo: specjalne, integracyjne, z oddziałami integracyjnymi i sportowymi, sportowe i mistrzostwa sportowego, dwujęzyczne, z oddziałami dwujęzycznymi, rolnicze, leśne, artystyczne). Powyższe uregulowania, jak zauważył Sąd, wskazują, że dokonanie ścisłego rozróżnienia, w szczególności co do rodzaju szkoły, winno nastąpić przy uwzględnieniu

konkretnej normy prawnej, w której ustawodawca odwołuje się do pojęcia „typ i rodzaj szkoły” bądź „szkoły danego typu i rodzaju”. Sąd przyjął, że wobec braku legalnej definicji terminu „rodzaj szkoły” należy uznać, że „rodzaj szkoły” to jej cechy szczególne, charakterystyczne w ramach danego typu szkoły. Rozróżnienia szkoły, zarówno z uwagi na typ, jak i na rodzaj, należy dokonywać mając na względzie cel przepisu stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, w którym ustawodawca odwołuje się do tych pojęć.

W sytuacji, gdy termin "rodzaj" to kategoria, wyróżnienie ze względu na charakterystyczne cechy, odmianę, jakość, typ - jak wywiódł Sąd (wyrok z 21 lutego 2007 r. WSA w Poznaniu sygn. I SA/Po 1123/06), odwołując się do "Słownika współczesnego języka polskiego" pod red. B. Dunaja – należy przyjąć, że w ramach danego typu szkół, występują rodzaje szkół, które wyróżniają się odmiennymi, charakterystycznymi cechami, odrębną organizacją kształcenia lub inną formą kształcenia, co nie pozostaje bez wpływu na poziom kosztów prowadzenia tych szkół i stanowi o ich różnych rodzajach.

W świetle powyższych argumentów, należy uznać, że szkoła podstawowa specjalna dla uczniów upośledzonych w stopniu umiarkowanym i znacznym jest szkołą konkretnego rodzaju. Zatem dotacja dla uczniów szkół prowadzonych przez Caritas Archidiecezji Wrocławskiej została naliczona zgodnie z typem i rodzajem szkoły. Uwzględnia ona typ szkoły (dla każdego ucznia doliczona jest waga odpowiednio dla ucznia szkoły podstawowej – waga P1, dla ucznia gimnazjum – wagi P1 i P26 oraz dla ucznia szkoły ponadgimnazjalnej zawodowej – wagi P7 i P8) oraz rodzaj szkoły – dla ucznia upośledzonego w stopniu umiarkowanym lub znacznym (waga P4).

Tymczasem wagi określone w załączniku do rozporządzenia w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej w danym roku dla jednostek samorządu terytorialnego mają inne cele, aniżeli określenie wysokości dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

Wagi te służą naliczaniu części oświatowej subwencji ogólnej, której zadaniem jest sfinansowanie części kosztów ponoszonych przez samorządy w związku z realizacją zadań oświatowych. Wagi te nie mają formalnoprawnego związku z przepisami dotyczącymi dotowania szkół. Zasady finansowania tych podmiotów realizujących zadania publiczne określa ustawa o systemie oświaty oraz podejmowane na jej podstawie uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które doprecyzowują tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Zaakceptowanie poglądu, że o rodzaju szkoły decyduje nie ustawa lecz minister w drodze rozporządzenia wykonawczego do innej ustawy wydaje się stać w sprzeczności z podstawowymi kanonami wykładni prawa.

Subwencja oświatowa jako jedno ze źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego a dotacja jako wydatek j.s.t. to dwie różne instytucje prawa finansów publicznych, służące odmiennym celom.

W algorytmie naliczania części oświatowej subwencji ogólnej waga P5 określona została „dla dzieci i młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu głębokim realizujących obowiązek szkolny lub obowiązek nauki poprzez uczestnictwo w zajęciach rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych w szkołach podstawowych i gimnazjach, dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz z autyzmem, w tym z zespołem Aspergera (na podstawie orzeczeń, o których mowa w art. 71b ust. 3 ustawy wymienionej w § 1 ust. 1 rozporządzenia)”. Jeżeli wymienione w rozporządzeniu wagi można utożsamić z rodzajem szkoły, to w jaki sposób odnieść wagę P5 do rodzaju szkoły, skoro tylko część uczniów posiada niepełnosprawność sprzężoną i w żaden sposób nie wpływa to na rodzaj szkoły. Nie wpływa również na koszty funkcjonowania szkół prowadzonych przez Caritas, zatem brak jest „cech” o których mowa w wyroku NSA z dnia 23 stycznia 2008 roku sygn. II GSK 333/07, który mógłby uzasadniać tak daleką od językowej i systemowej wykładnię prawa.

Analizując przedmiotowy problem należy również uwzględnić, że w całej ustawie o systemie oświaty, brak jest jakiegokolwiek odniesienia do powołanego wyżej rozporządzenia.

Stanowisko takie podziela również Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, która podnosiła je w piśmie Ne NA.III-071-32/2013 do Ministra Edukacji Narodowej.

Ponadto zauważyć należy, że w przypadku dotacji dla niepublicznych przedszkoli w art. 90 ust. 2 b ustawy o systemie oświaty zawarto zapis, że „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”. Mając na uwadze zasady wykładni systemowej nie można interpretować przepisu 90 ust.2a ustawy w oderwaniu od normy art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty. Należy zatem uznać, iż gdyby zamiarem racjonalnego ustawodawcy było naliczanie dotacji dla niepublicznej szkoły z uwzględnieniem niepełnosprawności konkretnego ucznia nie zaś typu i rodzaju szkoły, do której uczeń uczęszcza przepis art. 90 ust. 2 a miałby inne brzmienie.

Zgodnie z §2 uchwały nr XLI/247/2010 Rady Powiatu Oleśnickiego dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkoły publicznej, w której realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez Powiat Oleśnicki. Tak też zostały naliczone stawki dotacji. Samo wykazanie ucznia w wadze P5 nie przypisuje go do innego rodzaju szkoły.

Z faktu, że np. 28 uczniów gimnazjum dla upośledzonych w stopniu umiarkowanym i znacznym zostało zakwalifikowanych w wadze P5 nie wynika, że realizują oni zajęcia rewalidacyjno-wychowawcze zgodnie z rozporządzeniem MEN z 23 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków i sposobu organizowania zajęć rewalidacyjno-wychowawczych dla dzieci i młodzieży upośledzonych w stopniu głębokim. Tym bardziej, że dane przekazane przez Caritas dowodzą, że są to uczniowie z niepełnosprawnością sprzężoną uczęszczający do tej samej szkoły i klasy, co pozostali uczniowie. Ich kształcenie nie rodzi dodatkowych kosztów, nie wymaga stosowania innych metod i form pracy, nie posiada więc żadnych odrębnych cech szczególnych, które mogłyby stanowić o odrębnym rodzaju szkoły.

Zgodnie z rozporządzeniem MINISTRA EDUKACJI NARODOWEJ z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz.U. z 2012r., poz.204) koszty prowadzenia szkół dla uczniów upośledzonych w stopniu umiarkowanym i znacznym generuje oddział, a nie poszczególny uczeń. Rozporządzenie określa bowiem zarówno minimalny wymiar godzin obowiązkowych zajęć edukacyjnych dla poszczególnych oddziałów, jak i minimalny wymiar godzin zajęć rewalidacyjnych wynoszący 960 godzin na oddział (zał. Nr 2 i zał. Nr 5 do w/w rozporządzenia).

Z cytowanego wyżej orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego płynie jednoznaczne wskazanie: o przyporządkowaniu szkoły do danego rodzaju decydują nie tylko względy formalne (np. nazwa – szkoła dla dorosłych), ale także – a może przede wszystkim – koszty utrzymania placówek będące rezultatem np. odmiennego trybu kształcenia czy organizacji nauczania (np. gimnazjum ogólnodostępne i gimnazjum z oddziałami integracyjnymi). Zatem ustalając dotację samorząd powinien wziąć pod uwagę odmienność kosztów ponoszonych na utrzymanie szkół, w tym koszty kształcenia uczniów. Te ostatnie związane są z liczbą godzin nauki określonych w ramowych planach nauczania dla całego oddziału.

W świetle powyższych argumentów, należy uznać, że stawki dotacji zarówno dla Szkoły Podstawowej Specjalnej dla dzieci z upośledzeniem stopniu umiarkowanym i znacznym, jak i Gimnazjum dla młodzieży upośledzonej w stopniu umiarkowanym i znacznym czy Specjalnej Szkoły Przysposabiającej do pracy dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym prawidłowo zostały ustalone zgodnie z typem i rodzajem szkoły, z uwzględnieniem wag przypisanych w rozporządzeniu w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej w danym roku dla jednostek samorządu terytorialnego do danego typu i rodzaju szkoły.

Zastrzeżenia odnośnie pkt 6

Dane w systemie informacji oświatowej zbierane są dwa razy w roku – wg stanu na 30 września oraz wg stanu na 31 marca. Tymczasem informacje miesięczne będące podstawą wypłacania dotacji dla szkół niepublicznych sporządzane są każdego miesiąca wg aktualnego na dzień 5 danego miesiąca stanu uczniów wynikającego z dokumentacji szkolnej (księga uczniów czy wychowanków). W takiej sytuacji, mając na uwadze liczne zmiany danych w trakcie roku, trudno przyjąć, iż dane z informacji miesięcznej powinny być weryfikowane w oparciu o dane z systemu informacji oświatowej. Takiego obowiązku nie można też wprowadzić z obowiązujących przepisów prawa.

Podnieść należy także, iż w zakresie zgodności danych zawartych w informacjach miesięcznych z dokumentacją szkolną, a tym samym stanem faktycznym, przeprowadzane są przez tut. organ okresowe, systematyczne kontrole w takich terminach, które umożliwiają ewentualny zwrot dotacji pobranej w nadmiernej wysokości.

Ponadto jeszcze raz należy podkreślić, iż dane z systemu informacji oświatowej nie są elementem dokumentacji związanej z udzielaniem i rozliczaniem dotacji podmiotowych dla szkół niepublicznych. Nie można więc weryfikować prawidłowości sporządzania przez osoby prowadzące szkoły niepubliczne informacji miesięcznych na ich podstawie. Dane z systemu informacji oświatowej stanowią podstawę do ustalenia części oświatowej subwencji ogólnej dla danej jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej w danym roku dla jednostek samorządu terytorialnego. Służą więc naliczaniu części oświatowej subwencji ogólnej, której zadaniem jest sfinansowanie części kosztów ponoszonych przez samorządy w związku z realizacją zadań oświatowych. Dane te nie mają formalnoprawnego związku z przepisami dotyczącymi dotowania szkół. Zasady finansowania podmiotów realizujących zadania publiczne określa ustawa o systemie oświaty oraz podejmowane na jej podstawie uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, które doprecyzowują tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb kontroli prawidłowości ich wykorzystania.

Subwencja oświatowa jako jedno ze źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego a dotacja jako wydatek j.s.t. to dwie różne instytucje prawa finansów publicznych, służące odmiennym celom. Z uwagi na powyższe w naszej ocenie nie jest zasadne weryfikowanie prawidłowości sporządzania informacji miesięcznych w oparciu dane z systemu informacji oświatowej.

Z poważaniem.


STAROSTA
Zbigniew Kotyła