



załącznik nr 23
do protokołu Nr VIII/15
z sesji RM udu. 29.04.15

Głucholązy, 29 kwietnia 2015 r.

Jacek Wanicki
ul. Witolda Lutosławskiego 3
48-340 Głucholązy

Rada Miejska w Głucholazach
ul. Rynek 15
48-340 Głucholązy

W związku z oświadczeniem Burmistrza Głucholaz w przedmiocie odmowy podpisania protokołu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Głucholazach z dnia 10.03.2015 r. dotyczącego dotowania przez gminę Głucholązy szkół stowarzyszeniowych. (pismo OP.0012.1.2015 ESz. z dnia 25 marca 2015 r.)

Kontrolę przeprowadzono, realizując zadania zlecone Komisji Rewizyjnej przez Radę Miejską w planie pracy Komisji przyjętym Uchwałą Rady Miejskiej w Głucholazach nr IV/32/15 z dnia 28 stycznia 2015 r.

Stwierdzić należy niezasadność zastrzeżeń.

Zarzut naruszenie § 70 Statutu Gminy Głucholązy nie jest zasadny. Od rozpoczęcia pracy w Radzie Miejskiej nie pełni żadnych funkcji w Stowarzyszeniu Edukacyjnym „Przyjazna Szkoła”. Kontrola dotowania Szkół Stowarzyszeniowych przez Gminę Głucholązy była zaplanowana i Rada Miejska na podstawie § 70 pkt 3 (O wyłączeniu Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej decyduje Rada.) nie wyłączyła mnie z udziału w kontroli.

Zarzut naruszenia § 82 Statutu Gminy Głucholązy nie jest zasadny. Kontrola obejmowała dotowanie wszystkich szkół stowarzyszeniowych. Świadczy o tym zaproszenie na posiedzenie komisji dyrektorów wszystkich szkół stowarzyszeniowych i prezesa stowarzyszenia z Burgrabic dotowanych przez gminę Głucholązy. Brali oni czynny udział w pracach komisji, przekazując swoje uwagi i spostrzeżenia w sprawie dotowania przez gminę stowarzyszeń.

Kontrolę przeprowadzono, realizując zadania zlecone Komisji Rewizyjnej przez Radę Miejską w planie pracy Komisji przyjętym Uchwałą Rady Miejskiej Głucholazach nr IV/32/15 z dnia 28 stycznia 2015 r. „Kontrola dotowania Szkół Stowarzyszeniowych przez Gminę Głucholązy.” Nie określono w nim okresu kontroli.

Miejsce na podpisy kontrolujących i kierownika kontrolowanego podmiotu, lub notatkę o odmowie podpisania protokołu z podaniem przyczyn odmowy, znajduje się na drugiej stronie protokołu.

W czasie posiedzenia komisji i Rady Miejskiej powoływano się na stanowisko MEN i wytycznymi opracowanymi przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych. Należą do nich:

- pismo Jerzego Jakubczuka, Naczelnika Wydziału Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 20 lipca 2011r. (DKOW-WJST-BN-337-52/11),

- pismo Anny Chróścickiej, Dyrektora Departamentu Współpracy z Samorządem Terytorialnym Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 24 lipca 2013r. (DWST-WSST-WCh-337-142/13),

- pismo Aliny Sarneckiej, Naczelnika Wydziału Departamentu Kształcenia Ogólnego i Wychowania Ministerstwa Edukacji Narodowej z dnia 18 listopada 2013r. (DKOW.WOKO.5015.145.13.AAS),

- pismo Zbigniewa Rękasa, Zastępcy prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 5 sierpnia 2013r. (WAIII/WK-0235/14/3250/2013,

- pismo Jacka Grządki, Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, z dnia 2 sierpnia 2013r. (RIO-II-066/26/13),

- Informacja o wynikach kontroli. Udzielanie dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostkom oświatowym, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego, Lublin 2014r.

Rubryka „wnioski i zalecenia” znajduje się w protokołach komisji rewizyjnej od 2013 roku nie była ona kwestionowana do tej pory.

W protokole kontrolnym nie znalazły się kwoty zaległości dla poszczególnych stowarzyszeń, bo tylko gmina ma narzędzie i dane by je prawidłowo wyliczyć. Zwrócono natomiast uwagę na nieprawidłową metodę wyliczania kwot dotacji.

Zarzut naruszenia przez komisję art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty nie jest zasadny. W piśmie nie przedstawiono żadnych argumentów prawnych i dokumentów, które kwestionowałyby ustalenia komisji.

Udzielenie dotacji mieści się w kategorii zadań oświatowych, których zakres określa ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) i są to zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowe regulacje dotyczące trybu udzielania i wysokości dotacji dla szkół wynikają z ustawy o systemie oświaty.

Gmina nie rozróżniała i nie rozróżnia szkół ze względu na rodzaje, tj. szkoły miejskie oraz wiejskie (lub w miastach do 5 tys. mieszkańców), zgodnie ze stanowiskiem MEN i wytycznymi opracowanymi przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty szkoły, o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

Placówki prowadzone przez stowarzyszenia to podstawowe szkoły publiczne prowadzone przez inne podmioty niż jednostka samorządu terytorialnego, które stosownie do art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty otrzymują dotacje z budżetu gminy Głuchołazy.

Poprzez uwzględnienie przy wyliczaniu dotacji tylko typu szkoły „sześciolletnia szkoła podstawową, w której w ostatnim roku nauki przeprowadza się sprawdzian” i nie uwzględnieniu

rodzaju szkoły „szkoły na terenie wsi lub w mieście liczącym do 5000 mieszkańców”, w sposób niezgodny z art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, który mówi, że szkoły, o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku nieprowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego szkoły tego samego typu i rodzaju podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.

Wskazuję ponadto, że takie samo stanowisko znalazło się w sprawozdaniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku znajdującym się na stronie internetowej http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2013/sprawozdanie_za_2013_r_www.pdf

Opisane zostały wyniki kontroli koordynowanej „Udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego jednostką oświatowym, dla których organem prowadzącym są podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego” Celem kontroli było sprawdzenie, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego realizują powierzone im zadania w zakresie dotowania niepublicznych oraz publicznych szkół i przedszkoli prowadzonych przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego.

W trakcie kontroli koordynowanej, w oparciu o orzecznictwo sądów i wyjaśnienia Ministerstwa Edukacji Narodowej, przyjęto następujące założenia:

3) przy kwalifikowaniu szkół wg rodzaju szkoły przyjmuje się ich cechy szczególne, charakterystyczne w ramach danego typu szkoły, cechy odróżniające je od innych szkół (np. ze względu na lokalizację – wiejskie, miejskie), jako odrębne rodzaje przedszkola i oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych; s. 88.

W trakcie kontroli ujawniono wymienione niżej nieprawidłowości:

4. Przyjmowanie do obliczenia dotacji wydatków szkół, przedszkoli i oddziałów przedszkolnych różnego typu i rodzaju, w tym:

b) uwzględnienie w podstawie naliczenia dotacji dla szkoły podstawowej położonej na terenie wiejskim (poniżej 5 tys. mieszkańców) wydatków szkół podstawowych prowadzonych przez jst również na terenie powyżej 5 tys. mieszkańców (lub odwrotnie)

– w przypadku 3 dotacji dla szkół publicznych (w 3 jst). s.94

Takie samo stanowisko znalazło się w piśmie Ministerstwa Edukacji Narodowej zawartym w odpowiedzi na skargę z dn.18.11.2013r. (DKOW.WOKO.5015.145.13.AAS) „posłużenie się w art. 80 ust.3 cyt. ustawy sformułowaniem, w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju” ma przede wszystkim na celu zrównanie poziomu finansowania w takich samych szkołach”. Dalej we wspomnianym piśmie Ministerstwo wyjaśnia, że „o przyporządkowaniu szkoły do danego rodzaju decydują nie tylko względy formalne (np. nazwa- szkoła podstawowa), ale również koszty utrzymania szkół będące rezultatem np. wyróżnienia ze względu na charakterystyczne cechy, to jest cechy szczególne, charakterystyczne w ramach danego typu szkoły. Zatem szkoły położne na terenach wiejskich powinny być traktowane, jako odrębny rodzaj szkół”. Zadaniem jednostki samorządu terytorialnego w myśl powyższej opinii jest odniesienie wysokości dotacji do szkoły o jak najbardziej podobnych cechach i ponoszących

wydatki o takiej samej strukturze. Zgodnie z powyższym nie należy pojmować „rodzaju szkoły” w kontekście art. 80 ustawy o systemie oświaty, jako kryterium różnicującego jedynie w płaszczyźnie formy i programu kształcenia, ale również na płaszczyźnie ponoszonych wydatków bieżących. Podobny pogląd przedstawia Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach w piśmie z dnia 5 sierpnia 2013r (WAIII/WK-0235/14/3250/2013) oraz w Lublinie (2 sierpnia 2013r, RIO-II-066/26/13) stwierdzając, że "Szkoły podstawowe zlokalizowane na terenach wiejskich lub w miastach do 5000 tyś. mieszkańców(...)są innym rodzajem szkoły niż szkoła tego samego typu w mieście.

Wypłacając dotację dla szkół prowadzonych przez stowarzyszenia, gmina Głuchołazy w 2014 w naruszyła przepis prawa materialnego art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty przez zaniżenie dotacji przypadającej na jednego ucznia szkoły prowadzonej przez stowarzyszenia, które wynika, z faktu, że wyliczając dotację dla szkoły prowadzonej przez Stowarzyszenia, wzięto pod uwagę wydatki bieżące szkół tego samego typu prowadzonych przez gminę, tj. szkół zlokalizowanych w mieście Głuchołazy (Publicznej Szkoły Podstawowej nr 1 w Głuchołazach, Publicznej Szkoły Podstawowej nr 2 w Głuchołazach) oraz szkół położonych na wsi (Publicznej Szkoły Podstawowej w Bodzanowie oraz Publicznej Szkoły Podstawowej w Nowym Świętowie). Gmina nie wzięła pod uwagę faktu, że przy wyliczaniu dotacji dla szkół publicznych nieprowadzonych przez samorząd terytorialny należy brać pod uwagę nie tylko typ szkoły, ale też jej rodzaj (np. szkoły zlokalizowane na wsi i w miastach do 5000 mieszkańców). Dlatego przy wyliczaniu dotacji przypadającej na jednego ucznia szkoły prowadzonej przez stowarzyszenia należy brać pod uwagę wydatki bieżące szkół, które prowadzi gmina Głuchołazy położonych na wsi i w miastach do 5000 mieszkańców czyli szkoły tego samego typu i rodzaju (tj. (Publicznej Szkoły Podstawowej w Bodzanowie oraz Publicznej Szkoły Podstawowej w Nowym Świętowie).

Wysokość dotacji w 2014 w oczywisty sposób narusza więc uprawnienie stowarzyszeń do otrzymania dotacji we właściwej wysokości.

Z informacji uzyskanych od burmistrza Głuchołaz w piśmie z dnia 7 sierpnia 2014 roku wynika, że kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej typu i rodzaju, co Szkoła Podstawowa w Gierałcicach w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty - na rok 2014 jest 2089,87 zł większa od kwoty przewidzianej na jednego ucznia szkoły publicznej typu i rodzaju, co Szkoła Podstawowa nr 1 w Głuchołazach w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty - na rok 2014.

Obie szkoły są tego samego typu, odróżnia je tylko rodzaj (Szkoła Podstawowa w Gierałcicach jest położona na wsi a Szkoła Podstawowa nr. 1 w Głuchołazach jest położona w mieście z liczbą mieszkańców przewyższającą 5000. Uczniowie szkoły w Gierałcicach prowadzonej przez stowarzyszenie otrzymują przy wyliczaniu subwencji dodatkową wagę P1 (uczniowie szkół podstawowych i gimnazjum położonych na wsi i w miastach do 5000 mieszkańców).

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. Skoro istota rozpoznawanej sprawy dotyczy sposobu i wysokości ustalenia dotacji dla szkoły publicznej, o której mowa w art. 80 ust. 3 cyt. ustawy, to pojęcie "rodzaj szkoły" użyte w tym przepisie należy wyklądać na potrzeby omawianego przepisu. Zatem pojęcie "rodzaj szkoły" należy wyklądać w kontekście wydatków bieżących, o których stanowi art. 80 ust. 3 cyt. ustawy, skoro ustawodawca w przepisie tym uzależnia przyznanie dotacji dla szkół publicznych w odniesieniu do wydatków bieżących ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju. (stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dn. 23. 01. 2008r. sygn. akt II GSK 333/07)

Zauważyć również należy, że celem przepisu art. 80 ust. 3 cyt. ustawy jest sprawiedliwy podział środków finansowych przez jednostkę samorządu terytorialnego pomiędzy szkoły.

W tej sytuacji przy wykładni art. 80 ust. 3 cyt. ustawy w zakresie pojęcia "rodzaj szkoły" oraz użytego przez ustawodawcę zwrotu "wydatki bieżące" należało rozważyć, czy szkoły prowadzone przez Stowarzyszenie są szkołami tego samego rodzaju co szkoły podstawowe prowadzone przez gminę w mieście Głuchołazy.

Szkoły podstawowe prowadzone przez gminę na wsiach i szkoły podstawowe prowadzone przez gminę w mieście Głuchołazy są szkołami innego rodzaju. Wynika to z faktu, że szkoły położone na wsi mają wydatki bieżące większe niż szkoły położone w mieście Głuchołazy. Na wyższe wydatki bieżące szkół prowadzonych przez gminę mają wpływ płace i ich pochodne. Wyższa kwota subwencji na ucznia w obszarze wiejskim lub mieście do 5 tys. mieszkańców wynika wprost z faktu, że algorytm podziału subwencji prawidłowo reaguje na zapis § 2 ust. 1 rozporządzenia ministra ds. oświaty w sprawie podziału subwencji oświatowej, w którym czytamy: „Podział części oświatowej jest dokonywany w szczególności z uwzględnieniem finansowania wydatków bieżących (w tym wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi) szkół i placówek, o których mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 i 2, prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego;”. Wydatki bieżące na oświatę, to: rzeczówka, administracja, obsługa, nauczyciele - ich wynagrodzenia wraz z pochodnymi ale również i dodatki: wiejski i mieszkaniowy.

Świadczy o tym również sposób podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, określony w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 18 grudnia 2013 r. (Dz. U. 2013, poz. 1687). W rozporządzeniu tym, dodatkowa waga przypisana uczniom szkół zlokalizowanych na wsiach i miastach do 5000 mieszkańców wynosi $P1=0,38$, waga R z tytułu zatrudnienia nauczycieli w szkołach lub placówkach zlokalizowanych na terenach wiejskich lub w miastach do 5000 mieszkańców, uwzględniająca zwiększone wydatki z tytułu wypłacanych dodatków, o których mowa w art. 54 ust. 3 i 5 ustawy wymienionej w § 1 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia – wynosząca jednolicie dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego 0,12. Rozporządzenie, rozdzielając subwencje, kieruje się bezsprzecznie kryterium finansowym i jasno wyraża preferencje ustawodawcy w zakresie dofinansowania poszczególnych kategorii szkół. (zob. wyrok WSA sygn. akt I SA/Gd 501/14 z 2 lipca 2014 r.)

W konsekwencji uznać należy, że gmina, prawidłowo zakwalifikowała szkoły podstawowe prowadzone przez stowarzyszenia jako szkoły tego samego typu co szkoły prowadzona przez gminę w mieście Głuchołazy (to jest Szkołą Podstawowa nr. 1 i Szkoła Podstawowa nr. 2), jednakże z uwagi na różne wydatki bieżące wynikające z ich położenia, szkół tych nie można uznać za jednostki tego samego rodzaju. W związku z tym gmina, ustalając dotacje dla stowarzyszeń, nie wypełniła dyspozycji art. 80 ust. 3 ustawy o systemie, który mówi, że szkoły, o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego.(). Dla prawidłowego wyliczenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla Stowarzyszeń powinny być wzięte wydatki w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego to jest szkół podstawowych, które prowadzi gmina na terenie wsi (Szkoła Podstawowa w Bodzanowie i Szkoła Podstawowa w Nowym Świętowie).

Komisja zwróciła uwagę też na to, że na koniec roku nastąpiło obniżenie raty dotacji bez wcześniejszego poinformowania o tym, co zdezorganizowało gospodarkę finansową stowarzyszeń. Komisja wnioskuje o wypłacanie dotacji dla szkół stowarzyszeniowych w równych ratach, co uniemożliwi powstanie sytuacji podobnych jak pod koniec 2014 roku. Uzasadnienie tego wniosku znajduje się w wyroku sądu administracyjnego w Szczecinie. I SA/Sz 1122/14 z dnia 5 lutego 2015 roku „W ocenie Sądu, przedmiotowa dotacja nie była pobrana przez spółkę w wysokości nadmiernej, gdyż została w przedmiotowym okresie wypłacona zgodnie z przepisami w wysokości ustalonej przez organ wykonawczy. Fakt zmiany stawki dotacji w ciągu roku kalendarzowego przez organ wykonawczy może mieć znaczenie jedynie na przyszłość od momentu zakomunikowania go podmiotowi prowadzącemu szkołę niepubliczną, a nie do stanów zaistniałych przed tą zmianą.”

W sprawie zaliczkowego wypłacania dotacji wypowiedział się sąd administracyjny w Opolu w wyroku I SA/Op 232/14 z dnia 13 sierpnia 2014 r.

„Tymczasem regulacja zawarta w art. 80 ust. 3c u.s.o. w jego brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały wskazuje, że dotacje, o których mowa w ust. 2-3a, są przekazywane w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca na rachunek bankowy szkoły lub placówki. Wskazany przepis jednoznacznie reguluje więc kwestię przekazywania dotacji oraz jej wysokość w poszczególnych miesiącach, nie dając organowi stanowiącemu uprawnienia do określenia zaliczkowego sposobu przekazania dotacji i późniejszego rozliczenia tych zaliczek w przyjęty w uchwale sposób. Na oczywistą niezgodność tego rodzaju zapisów w uchwale dotyczącej udzielania dotacji oświatowych wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2012r., sygn. akt II GSK 1609/11 stwierdzając, że przekracza upoważnienie ustawowe (art. 90 ust. 4 u.s.o.) i nie znajduje żadnego uzasadnienia prawnego (podstawy prawnej) zapis uchwały o "zaliczkowym" charakterze wypłacanej w każdym miesiącu dotacji. Pomimo, że wyrok ten dotyczy przepisu art. 90 ust. 4 u.s.o., to jego tezy znajdują pełne zastosowanie także w odniesieniu do unormowania zawartego w art. 80 ust. 4 ze względu na tożsamość regulacji (różnica dotyczy tylko rodzaju podmiotów dotowanych: art. 80 ust. 4 dotyczy placówek publicznych, natomiast art. 90 ust. 4 – niepublicznych).”

W związku z powyższym stwierdzić należy niezasadność zastrzeżeń.

Jeżeli Komisja