



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

45 - 052 OPOLE
ul. Oleska 19a

Tel. centr.: 77 453 – 86 – 36
77 443 – 18 – 70
Fax: 77 453 – 73 – 68
e-mail: rio@rio.opole.pl
www.rio.opole.pl

Opole, 20 lutego 2020 r.

NA.III-0221-27/2019

Wysłano dnia **21.02.2020**

Pan

Arkadiusz Wiśniewski

Prezydent Miasta Opola

Działając na podstawie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) w odpowiedzi na pismo z dnia 18 grudnia 2019 r. uzupełnione pismem z dnia 22 stycznia 2020 r. w sprawie udzielenia wyjaśnień na pytania:

- 1) Czy dysponent środków publicznych jest zobowiązany wypłacić dotację oświatową w sytuacji, w której istnieją istotne wątpliwości, co do prawdziwości oświadczeń składanych przez podmiot dotowany w zakresie dotyczącym obecności słuchaczy na prowadzonych przez szkołę niepubliczną zajęciach, a także co do faktycznego charakteru szkoły niepublicznej i realizowanego przez nią programu nauczania, nieuwzględniającego podstawy programowej kształcenia ogólnego, a w przypadku szkoły prowadzącej kształcenie zawodowe – również podstawy programowej kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego; nie naruszając przy tym jednocześnie zasad wydatkowania środków publicznych, o których mowa w ustawie o finansach publicznych?
- 2) Czy kierując się dobrem finansów publicznych, w tym zasadami oszczędności, rzetelności i celowości gospodarowania środkami publicznymi, dysponent środków publicznych może wstrzymać wypłatę na rachunek bankowy szkoły

niepublicznej części dotacji oświatowej w sytuacji, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie, że wypłata dotacji oświatowej może narazić gminę na szkodę wielkich rozmiarów?

Uprzejmie wyjaśniam i informuję, co następuje.

W pierwszej kolejności odwołać się należy do przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.; dalej: u.f.p.).

Regulacja zawarta w art. 44 ust. 3 u.f.p. określa zasady ogólne wydatkowania środków publicznych. Wskazuje ona, że wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zajęć,
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Dodatkowo w przepisie art. 254 u.f.p. zostały wskazane zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym dokonywania wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Definicję dotacji zawiera art. 126 u.f.p., wyjaśniając, że są to podlegające szczególnym zasadom rozliczenia środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie ustawy o finansach publicznych, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Wskazać również należy, że stosownie do art. 252 ust. 1 u.f.p. dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego: 1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem; 2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia powyższych okoliczności.

W świetle natomiast przepisu art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 17; dalej: u.f.z.o.) zawiera przepisy szczególne dotyczące wydatkowania w kwalifikowanej formie dotacji. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 u.f.z.o. zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej, są finansowane na zasadach określonych w tej ustawie oraz w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 23). Środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 11 ust. 2-4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1148 ze zm.), w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Stosownie do treści art. 26 ust. 2 u.f.z.o. niepubliczne szkoły, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, otrzymują na każdego ucznia uczestniczącego w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, z których uczeń nie został zwolniony na podstawie przepisów wydanych na podstawie art. 44zb ustawy o systemie oświaty, dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości równej kwocie przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 26 ust. 3 u.f.z.o. uczestnictwo uczniów w obowiązkowych zajęciach edukacyjnych, o których mowa w ust. 2, potwierdza się na tych zajęciach ich własnoręcznymi, czytelnymi podpisami na listach obecności. Dotacje, o których mowa m.in. w art. 26 ust. 2 u.f.z.o. są przekazywane pod warunkiem, że organ prowadzący szkołę przekaze organowi dotującemu informację o planowanej liczbie uczniów, nie później niż do dnia 30 września roku bazowego (art. 33 ust. 1 pkt 1 u.f.z.o.). Dotacje, o których mowa m.in. w art. 26 ust. 2 u.f.z.o. są przekazywane na rachunek bankowy szkoły w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że części za styczeń i za grudzień są przekazywane w terminie odpowiednio do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego (art. 34 ust. 1 u.f.z.o.).

Zagadnienie kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji uregulowane zostało w przepisie art. 36 u.f.z.o. Organ dotujący, o którym mowa m.in. w art. 26 u.f.z.o. może kontrolować prawidłowość pobrania i wykorzystania dotacji

udzielonych zgodnie m.in. z tym przepisem (art. 36 ust. 1 u.f.z.o.). W przypadku utrudniania lub udaremniania kontroli przez szkołę o której mowa w art. 26 ust. 2, lub niepubliczną placówkę, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy – Prawo oświatowe, lub przez organ je prowadzący, organ dotujący wzywa dyrektora lub organ prowadzący do zaprzestania tych działań w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie terminu organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie szkole, o której mowa w art. 26 ust. 2, lub niepublicznej placówce, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8, 10 ustawy – Prawo oświatowe, dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w tej szkole lub placówce czynności kontrolnych (art. 36 ust. 6 i 7 u.f.z.o.).

Podobnie na podstawie art. 37 ust. 1 i 2 u.f.z.o. jeżeli szkoła, o której mowa w art. 26 ust. 2, lub niepubliczna placówka, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy – Prawo oświatowe:

- 1) nie przekazała rozliczenia wykorzystania dotacji za rok bazowy lub nie dokonała w rozliczeniu korekty błędów w terminie wskazanym przez organ dotujący,
- 2) nie przekazała informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, na których jest udzielana dotacja zgodnie z art. 34 ust. 2, w terminie określonym w uchwale, o której mowa w art. 38 ust. 1,
- 3) nie wykonała decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądu wydanych w związku z przekazaną dotacją

- organ dotujący wzywa dyrektora szkoły lub placówki lub organ prowadzący tę szkołę lub placówkę do wykonania działań, o których mowa w pkt 1-3, w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie szkole, o której mowa w art. 26 ust. 2, lub niepublicznej placówce, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8, 10 ustawy – Prawo oświatowe, dotacji do dnia wykonania działań, o których mowa w ust. 1.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że ustawodawca dopuszcza możliwość wstrzymania przekazywania dotacji oświatowej jedynie w dwóch sytuacjach (katalog zamknięty):

- 1) pierwsza unormowana został w przywołanym powyżej przepisie art. 36 ust. 7 u.f.z.o. i dotyczy utrudniania lub udaremniania przez wymienioną tam szkołę,

niepubliczną placówkę lub przez organ je prowadzący czynności kontrolnych, po wezwaniu dyrektora szkoły, placówki lub organu prowadzącego do zaprzestania tych działań w wyznaczonym terminie i po bezskutecznym upływie tego terminu,

- 2) druga została uregulowana w przepisie art. 37 ust. 2 u.f.z.o. i dotyczy nieprzekazania przez wskazaną tam szkołę lub niepubliczną placówkę rozliczenia wykorzystania dotacji za rok bazowy lub niedokonania w rozliczeniu korekty błędów w terminie wskazanym przez organ dotujący; lub nie przekazania w terminie określonym w uchwale informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, na których jest udzielana dotacja; lub niewykonania decyzji administracyjnej lub prawomocnego wyroku sądu wydanych w związku z przekazaną dotacją, po uprzednim wezwaniu dyrektora i bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 23 maja 2019 r. (sygn. akt I SA/Ke 42/19) art. 36 ust. 6 i ust. 7 u.f.z.o. *„ma na celu swoiste dyscyplinowanie szkół (i odpowiednio również placówek) niepublicznych i podmiotów prowadzących tak, aby nie utrudniały one ani nie udaremniały czynności kontrolnych, wymagających wstępu do szkoły (placówki) i wglądu do przechowywanej tam dokumentacji”*.

Z brzmienia powyższych przepisów wynika, że wstrzymanie przekazywania dotacji jest zatem możliwe jedynie w określonych przepisami prawa sytuacjach, jako swoistego rodzaju sankcja zmierzająca do wyegzekwowania obowiązków podmiotu realizującego zadania publiczne w sferze oświaty. Wstrzymanie przekazywania dotacji nie może przy tym stanowić jedynie czynności faktycznej, lecz następuje w formie decyzji administracyjnej organu dotującego. Ustawodawca nie przewidział innych przepisów, które wprost umożliwiałyby wstrzymanie przekazywania dotacji oświatowej, również w sytuacji, w której organ dotujący posiada informacje, że mogło dojść do naruszenia przepisów w zakresie korzystania z dotacji przez szkołę, placówkę lub organ je prowadzący.

Nie może przy tym budzić wątpliwości, że organ dotujący, jako dysponent środków publicznych, obowiązany jest dbać o prawidłową gospodarkę finansów publicznych. Przy dokonywaniu wydatków obowiązuje kilka zasad, które muszą być spełnione łącznie. Jak wskazuje się w doktrynie: *„Są to: celowość i oszczędność,*

efektywność, skuteczność i terminowość. Celowość oznacza, że poniesienie wydatku jest niezbędne do realizacji zadania publicznego. Oszczędność wiąże się z ograniczeniem wysokości wydatku do minimum niezbędnego, aby zrealizować zadania na odpowiednim poziomie jakościowym. Uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów jest określane jako efektywność wydatków. Optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów określa się skutecznością wydatków. Ponoszenie wydatków w określonych terminach określa się zasadą terminowości. Wskazuje się jednocześnie, że praktyczne kontrolowanie przestrzegania niektórych z wymienionych powyżej zasad, zwłaszcza celowości, oszczędności i efektywności, bywa trudne z uwagi na nieprecyzyjny zakres tych pojęć i brak kryteriów pozwalających na obiektywną ocenę działania osoby odpowiedzialnej za dokonywanie wydatków. Celowość, oszczędność i efektywność są traktowane jako klauzule generalne, które zasadniczo nie stanowią samodzielnych wzorców kontroli.” (Z. Ofiarski [red.], Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, Wolters Kluwer Polska 2019, opubl. System LEX, komentarz do art. 44 u.f.p.).

Jednakże, jak wyżej wskazano ustawa o finansowaniu zadań oświatowych, zawierająca przepisy szczególne w stosunku do ustawy o finansach publicznych, przewiduje zamknięty katalog sytuacji, w których organ dotujący uprawniony jest, po uprzednim wyznaczeniu terminu, do wstrzymania w drodze decyzji administracyjnej dotacji.

Ponadto w przypadku nieprzekazania dotacji na rachunek bankowy szkoły, placówki lub zespołu szkół w terminie z winy organu dotującego, nalicza się na podstawie art. 48 ust. 1 u.f.z.o. odsetki w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowej, poczynwszy od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin przekazania dotacji.

Wskazać również należy, że nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami niepublicznymi sprawują właściwi kuratorzy oświaty zgodnie z art. 180 ust. 1 i 2 ustawy - Prawo oświatowe. W przypadku prowadzenia działalności z naruszeniem przepisów tej ustawy, ustawy o systemie oświaty, wydanych na ich podstawie rozporządzeń lub statutu lub niewypełnienia określonych w ustawie zobowiązań lub niespełnienia warunków funkcjonowania szkoły, organ sprawujący nadzór pedagogiczny może polecić usunięcie uchybień w wyznaczonym terminie. Nadzór pedagogiczny w myśl art. 55 ust. 1 i 2 powyższej ustawy polega m.in. na ocenianiu przebiegu procesów kształcenia oraz efektów działalności dydaktycznej, ocenianiu stanu i warunków

działalności dydaktycznej, a w tym nadzorowi podlega realizacja podstaw programowych i ramowych planów nauczania. Zgodnie natomiast z art. 56 ust. 5 ustawy niewykonanie poleceń do usunięcia stwierdzonych uchybień, w przypadku szkoły prowadzonej przez osobę prawną lub fizyczną, może stanowić podstawę cofnięcia, w drodze decyzji, zezwolenia na założenie tej szkoły.

Przedstawiając powyższe należy zaznaczyć, że wyjaśnienia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu nie stanowią wiążącej wykładni prawa.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Opolu
Grzegorz Czarnocki
Grzegorz Czarnocki

