



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

RP/0441/69/28/1/2022

Gdańsk, dnia 7 lipca 2022 r.

**Pan
Miroslaw Czapla
Starosta Powiatu Malborskiego
Plac Słowiański 17
82 – 200 Malbork**

w odpowiedzi na Pana wniosek z dnia 3 czerwca 2022 r., doręczony do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 10 czerwca 2022 r., w którym zwrócił się Pan z prośbą o zajęcie stanowiska dotyczącego problematyki związanej ze zwrotem dotacji oświatowej w przypadku braku legitymowania się, przez ucznia – uczestnika zajęć rewalidacyjno – wychowawczych, orzeczeniem o odpowiednim stopniu niepełnosprawności, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

We wstępie wskazać należy, że zasady udzielania wyjaśnień przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku w trybie art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) określone zostały w komunikacie zamieszczonym na stronie <http://www.gdansk.rio.gov.pl/> (w zakładce: Działalność Izby >> Wyjaśnienia w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych >> Informacje ogólne).

Wniosek w sprawie udzielenia wyjaśnień winien zawierać opis stanu faktycznego oraz stanu prawnego, na tle których zrodziły się wątpliwości, proponowanego rozwiązania sprawy, ze wskazaniem podstawy prawnej takiego rozwiązania, zaopiniowanego przez obsługę prawną jednostki oraz jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości. Wniosek nie może również dotyczyć prośby o wskazanie sposobu rozwiązania konkretnej i indywidualnej sprawy.

Odnosząc się do treści ww. wniosku z przykrością stwierdzam, że nie spełnia on powyżej wskazanych wymogów formalnych, albowiem Pana pismo (wniosek) nie został zaopiniowany przez obsługę prawną jednostki oraz nie zawiera jasnego wskazania zaistniałych wątpliwości.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że przedstawiony w niniejszym wniosku stan faktyczny nie pozwala na kategoryczne udzielenie odpowiedzi na przedstawione przez Pana pytanie. W szczególności z treści przedmiotowego pisma nie wynika, czy w stosunku do ucznia – uczestnika zajęć rewalidacyjno – wychowawczych została wydana, na podstawie przepisu art. 71b ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*,

opinia o potrzebie kształcenia w tego typu placówce, co może mieć zasadnicze znaczenie dla przedmiotowej sprawy.

Ponadto informacje przedstawione w przedmiotowym wniosku nie dają podstaw do jednoznacznego określenia według jakiego stanu prawnego powinno być analizowane przedmiotowe zagadnienie (poprzestano jedynie na wskazaniu, że dotacja została udzielona w 2017 roku). Nie wskazano również, jaki przepis stanowił podstawę udzielenia dotacji.

Odnosząc się jednakże w sposób ogólny do poruszonej w niniejszym wniosku problematyki, niniejszym zwracam uwagę na poniższe aspekty natury prawnej.

Zdaniem tut. Izby analiza zagadnienia objętego niniejszym wnioskiem nie może zostać oderwana, między innymi, od istoty pojęcia dotacji, w tym dotacji oświatowej.

W aktualnym stanie prawnym ustawodawca przewidział definicję dotacji. Została ona sformułowana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.). Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 126 tej ustawy dotacjami są *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*.

Biorąc pod uwagę definicję legalną pojęcia dotacji przyjąć zatem należy, że dotacją jest transfer środków budżetowych, które łącznie spełnia następujące cechy:

- podlega szczególnym zasadom rozliczania;
- jest udzielany na podstawie ustawy *o finansach publicznych*, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych;
- jest przeznaczony, bez względu na charakter dotacji, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Jak słusznie zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r. (sygn. akt SA/Bk 634/13) - każda dotacja bez względu na jej charakter (podmiotowy, przedmiotowy, czy celowy) nosi znamiona "celowości", albowiem jest udzielana w celu realizacji zadania publicznego. Powyższe, jak podkreślono, w przypadku dotacji podmiotowej, czy przedmiotowej nie przydaje jej jednakże przymiotu "celowej".

Pojęcie "wykorzystania dotacji" zostało z kolei zdefiniowane w art. 251 ust. 4 ustawy *o finansach publicznych*. W wyżej powołanym przepisie ustawodawca precyzując ww. pojęcie wskazał, że wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za realizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Przepis art. 252 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych* stanowi, że dotacje udzielone z budżetu jednostek samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem lub pobrane nienależnie, a więc bez podstawy prawnej, lub w nadmiernej wysokości – podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami.

Korelacja wyżej powołanych przepisów prowadzi zatem do wniosku, że przy ocenie istnienia podstaw do żądania zwrotu udzielonej dotacji, kluczowym pozostaje rozstrzygnięcie

czy dotacja została wykorzystana na cele wskazane w przepisie stanowiącym podstawę udzielenia dotacji, tj. na realizację określonego zadania publicznego.

Przy analizie przedmiotowego zagadnienia, w ocenie tut. Izby, zasadnym jawi się również odwołanie się do wyroku Wojewódzkiego Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 31 sierpnia 2017 r. wydanego w sprawie prowadzonej pod sygn. akt V SA/Wa 2572/16.

W powołanym powyżej orzeczeniu podkreślono, że treść przepisu art. 71b ust. 3 ustawy o systemie oświaty (który to przepis został przywołany w niniejszym wniosku) nie można interpretować w taki sposób, że nie ma znaczenia czy subwencja została wydana na cel, na który była przeznaczona, tj. czy subwencja naliczona w wyższej wysokości, przeznaczona na kształcenie lub opiekę nad dzieckiem niepełnosprawnym była wydana zgodnie z przeznaczeniem. Jak podkreślono - rygoryzm w dokumentowaniu wydatków ze środków publicznych ma oczywiście ogromne znaczenie z uwagi na zasady zapisane w ustawie o finansach publicznych (art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Jednak, w ocenie Sądu, w sytuacji w której istnieje możliwość wykazania w sposób inny niż za pomocą aktualnego na dzień 30 września orzeczenia, że uczeń wskazany w SIO jako uczeń, na którego powinna być przyznana subwencja w wyższej wysokości, niepełnosprawność rzeczywiście posiadał, organ nie może ograniczyć badania obowiązku zwrotu subwencji na podstawie art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego tylko do faktu posiadania lub nie wspomnianego orzeczenia.

Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił uwagę, że organ czyniąc swoje ustalenia winien brać pod uwagę rodzaj szkoły oraz specyfikę kalectwa, które co do zasady jest trwałe.

W powołanym orzeczeniu zaakcentowano ponadto, że interpretując art. 37 ust. 1 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego oraz art. 71b ust. 1 ustawy o systemie oświaty nie można tracić z pola widzenia zasad kształcenia uczniów niepełnosprawnych, wynikających z ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 5 i 5a ww. ustawy - system oświaty zapewnia w szczególności: możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną oraz niedostosowaną społecznie, zgodnie z indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami (pkt 5) oraz opiekę nad uczniami niepełnosprawnymi przez umożliwianie realizowania zindywidualizowanego procesu kształcenia, form i programów nauczania oraz zajęć rewalidacyjnych. W myśl art. 71b ust. 1 ustawy - kształceniem specjalnym obejmuje się dzieci i młodzież, o których mowa w art. 1 pkt 5 i 5a, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Kształcenie to może być prowadzone w formie nauki w szkołach ogólnodostępnych, szkołach lub oddziałach integracyjnych, szkołach lub oddziałach specjalnych i ośrodkach, o których mowa w art. 2 pkt 5. Jak wyżej wspomniano stosowanie do ust. 3 art. 71b ww. ustawy - opinie o potrzebie wczesnego wspomagania rozwoju dziecka oraz orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego albo indywidualnego obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego i indywidualnego nauczania, a także o potrzebie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych organizowanych zgodnie z odrębnymi przepisami wydają zespoły orzekające działające w publicznych poradniach psychologiczno-pedagogicznych, w tym w poradniach specjalistycznych. Orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego określa zalecane formy

kształcenia specjalnego, z uwzględnieniem rodzaju niepełnosprawności, w tym stopnia upośledzenia umysłowego. Ust. 5 art. 71b ww. ustawy stanowił, iż starosta właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka posiadającego orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, na wniosek rodziców, zapewnia mu odpowiednią formę kształcenia, uwzględniając rodzaj niepełnosprawności, w tym stopień upośledzenia umysłowego, z zastrzeżeniem ust. 5a. Natomiast w myśl ust. 5a cytowanego przepisu - jeżeli orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego zaleca kształcenie dziecka odpowiednio w przedszkolu specjalnym albo w przedszkolu, szkole podstawowej lub gimnazjum, ogólnodostępnych lub integracyjnych, odpowiednią formę kształcenia, na wniosek rodziców, zapewnia jednostka samorządu terytorialnego właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka, do której zadań własnych należy prowadzenie przedszkoli lub szkół.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w ww. wyroku zaakcentował również, że w jego ocenie nie można zaakceptować takiego rozumienia przepisów ustawy o systemie oświaty, w którym szkoła prawidłowo wypełnia obowiązek kształcenia specjalnego wobec uczęszczających do niej uczniów, a jednocześnie zostaje pozbawiona prawa do uzyskania dotacji oświatowej. *Warunki przyznawana dotacji powinny zostać odczytane w kontekście zasad, na których oparty jest system finansowania edukacji, a ten - jak wskazują cytowane wyżej przepisy - zakłada konieczność zapewnienia stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy osobom niepełnosprawnym, a więc w przypadku wykonywania tych zadań przez specjalne szkoły społeczne dotowania ich.*

W tym miejscu tut. Izba uzupełniającą wskazuje również, że w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że dotacje nienależne, określa je jako dotacje udzielone bez podstawy prawnej (zob. uchw. RIO w Łodzi z 16.4.2010 r., 12/65/2010, OwSS 2010, Nr 2, s. 100). Przedstawiciele doktryny stoją przy tym na stanowisku, że wina za brak podstawy prawnej do udzielenia dotacji powinna raczej obciążać podmiot dotujący, a nie dotowany. Wyjątek od tej reguły stanowi np. sytuacja, w której podmiot dotowany wprowadził jednostkę samorządu terytorialnego w błąd co do okoliczności warunkujących prawo do otrzymania dotacji, a organ wykonawczy j.s.t. nie miał możliwości weryfikacji stanu faktycznego (Trykozko, Ustawa o finansach publicznych, s. 466; A. Mikos-Sitek, w: *Misiąg, Nowak-Far*, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, s. 466).

Jednocześnie uprzejmie proszę o stosowanie się w przyszłości do wymogów, które stawiane są wnioskowi o udzielenie wyjaśnień w sprawach stosowania przepisów o finansach publicznych.

Z poważaniem

Do wiadomości:

- 1) członkowie Kolegium w/m,
- 2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
- 3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.