



Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze

65-261 Zielona Góra, ul. Chmielna 13; tel. 68 329 19 00; fax: 68 329 19 03
www.zielonagora.rio.gov.pl e-mail: zielonagora@rio.gov.pl

Zielona Góra, dnia 26 września 2022 r.

RIO.II.K.061.6.2022

**Pan
Jan Mierzwiak
Burmistrz
Nowogrodu Bobrzańskiego**

W odpowiedzi na wniosek o udzielenie wyjaśnień w sprawach dotyczących stosowania przepisów o finansach publicznych, skierowany do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze na podstawie art. 13 pkt. 11 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych /Dz.U. z 2022 r., poz. 1668/ z dnia 18 lipca 2022 r. znak ORIV.4400.24.2022, uzupełniony pismem z dnia 2 września 2022 r. w sprawie - czy podstawowa kwota dotacji obliczona na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych /Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 ze zm./ w części dotyczącej wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkola, winna ujmować zaplanowane w budżecie gminy wydatki na dowożenie dzieci do tego przedszkola, ponoszone w związku z art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe /Dz.U z 2021 r. poz. 1082 ze zm./ uprzejmie wyjaśniam.

Przepis art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - Prawo oświatowe (Dz.U. z 2021 r., poz. 1082 ze zm.), zwanej dalej „Prawem oświatowym”, stanowi, że ustalana przez organ stanowiący gminy - sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych wraz z publicznymi przedszkolami, oddziałami przedszkolnymi w publicznych szkołach podstawowych i publicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, prowadzonymi przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego lub osoby fizyczne, publicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, prowadzonymi przez gminę, niepublicznymi przedszkolami, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań, oddziałami przedszkolnymi w niepublicznych szkołach podstawowych, o których mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oraz niepublicznymi innymi formami wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań, powinna zapewniać dzieciom, o których mowa w art. 31 ust. 1 Prawo oświatowe, zamieszkałym na obszarze gminy, możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego a droga dziecka spełniającego obowiązek, o którym mowa w art. 31 ust. 4 Prawo oświatowe i dziecka pięcioletniego z domu do publicznego przedszkola, oddziału przedszkolnego w publicznej szkole podstawowej, publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, niepublicznego przedszkola, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań, oddziału przedszkolnego w niepublicznej szkole podstawowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań, albo niepublicznej innej formy

wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań, w których gmina zapewniła tym dzieciom warunki spełniania tego obowiązku oraz realizacji prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego, nie powinna przekraczać 3 km.

W myśl zaś art. 32 ust. 5 Prawa oświatowego jeżeli droga, o której mowa powyżej (art. 32 ust. 3 Prawa oświatowego) przekracza 3 km, obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka albo zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice. Rozstrzygnięcie o sposobie realizacji w/w obowiązku (zadania własnego gminy) pozostawia się samej gminie, która może zarówno wykonywać przewóz własnymi środkami transportu i za pośrednictwem własnej jednostki organizacyjnej (np. zakładu budżetowego) jak i powierzyć to zadanie wyspecjalizowanemu przedsiębiorcy poprzez udzielenie zamówienia publicznego. Chodzi przy tym zarówno o dowóz dziecka do przedszkola (oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej lub do innej formy wychowania przedszkolnego) jak i z powrotem do domu, przy czym ten „transport” jak i „opieka” nad dzieckiem w czasie tego transportu mają być bezpłatne. Ponadto zawarte w w/w przepisie sformułowanie : „jeżeli dowożenie zapewniają rodzice” oznacza, że to **wyłącznie rodzicom przysługuje prawo wyboru realizacji przez gminę w/w obowiązku zapewnienia bezpłatnego dowozu i opieki nad dzieckiem do i z przedszkola**; wobec czego dla gminy powstają określone obowiązki albo zapewnienia transportu i opieki nad dziećmi albo dokonania na rzecz rodziców refundacji kosztów takiego transportu, czyli **zwrotu kosztów przejazdu „dziecka i opiekuna”**. To zapewnienie **dowożenia dzieci** objętych wychowaniem przedszkolnym do przedszkola /oddziału przedszkolnego/ lub innej formy wychowania przedszkolnego, które wchodzi do sieci przedszkolnej, jest **zadaniem własnym gminy i to** jednym z tzw. zadań oświatowych, które jest zadaniem niezależnym (odrębnym) od innych oświatowych zadań własnych gminy jak chociażby od zadania wynikającego z art. 31 ust. 9 Prawa oświatowego a polegającego na zapewnieniu warunków do spełniania obowiązku odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego przez dzieci w wieku 6 lat oraz realizacji prawa dzieci w wieku od 3-5 lat do wychowania przedszkolnego, które to zadanie realizowane jest przez gminę poprzez zapewnienie dziecku możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego w:

- 1) publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez gminę, lub
- 2) publicznym przedszkolu, oddziale przedszkolnym w publicznej szkole podstawowej lub publicznej innej formie wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez inną osobę prawną lub osobę fizyczną, położonych na obszarze gminy, lub
- 3) niepublicznym przedszkolu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań, oddziale przedszkolnym w niepublicznej szkole podstawowej, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań lub niepublicznej innej formie wychowania przedszkolnego, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań, położonych na obszarze gminy.

Jednocześnie Prawo oświatowe w art. 13 określa jakie zadania realizują publiczne i niepubliczne przedszkola, definiując tym samym te placówki oświatowe. I tak przedszkolem publicznym jest przedszkole, które:

- 1) realizuje programy wychowania przedszkolnego uwzględniające podstawę programową wychowania przedszkolnego;
- 2) zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie;
- 3) przeprowadza rekrutację dzieci w oparciu o zasadę powszechnej dostępności;
- 4) zatrudnia nauczycieli posiadających kwalifikacje określone w odrębnych przepisach, z zastrzeżeniem art. 15 ust. 1 Prawa oświatowego.

Z kolei przepis art. 12 ustawy o finansowaniu zadań stanowi, że przez podstawową kwotę dotacji dla przedszkoli należy rozumieć **kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli**, z wyłączeniem przedszkoli specjalnych i przedszkoli, w których zaplanowane wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekraczają 50% ich zaplanowanych wydatków bieżących, pomniejszych o:

- 1) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,
- 2) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,
- 3) sumę iloczynów odpowiednich kwot przewidzianych na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w przedszkolach oraz statystycznej liczby uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w tych przedszkolach,
- 4) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na prowadzenie tych przedszkoli,
- 5) iloczyn kwoty przewidzianej na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju w przedszkolu oraz statystycznej liczby dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju w tych przedszkolach,
- 6) iloczyn kwoty przewidzianej na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w przedszkolu oraz statystycznej liczby uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w tych przedszkolach,
- 7) zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy wydatki bieżące na realizację programów rządowych, o których mowa w art. 90u ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty , w tych przedszkolach

- i podzielonych przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych w tych przedszkolach.

Podstawowa kwota dotacji zatem to **wydatki bieżące**, które ponosi gmina w prowadzonych przez siebie placówkach wychowania przedszkolnego oraz placówkach danego rodzaju. Obliczenie podstawowej kwoty dotacji sprowadza się więc do podzielenia **wydatków bieżących ponoszonych w prowadzonych przez gminę placówkach** przez liczbę uczniów w tych placówkach, przy zastosowaniu ustawowej definicji wydatków bieżących zdefiniowanych w art. 9 ustawy o finansowaniu zadań - a są to wszystkie wydatki, które nie są wydatkami majątkowymi, oraz bez uwzględnienia wydatków odpowiednio zaplanowanych na wydzielonym rachunku dochodów własnych lub poniesionych ze środków zgromadzonych na tym rachunku.

Do obliczenia podstawowej kwoty dotacji należy zatem uwzględnić ogólną kwotę **wydatków bieżących**, w rozumieniu art. 9 ustawy o finansowaniu zadań, które są zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy, pomniejszając je o katalog ustawowych wyłączeń. **W ogólnej kwocie wydatków bieżących, które są zaplanowane na rok budżetowy, należy uwzględnić wszystkie rozdziały klasyfikacji budżetowej, które dotyczą wydatków ponoszonych w placówkach danego typu (tu : w przedszkolach).**

Ponadto przepis art. 35 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań, stanowi, że dotacje, o których mowa w art. 15, art. 16, **art. 17**, art. 18, art. 19, art. 20, art. 21, art. 25, art. 26, art. 28-31a i art. 32, **są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań placówek wychowania przedszkolnego**, szkół lub placówek w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej i **że dotacje te mogą być wykorzystane wyłącznie na wskazane tym przepisem wydatki, w tym na pokrycie wydatków bieżących placówki wychowania przedszkolnego, szkoły i placówki, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego**, szkoły lub placówki, w tym na:

a) roczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy o pracę w przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce w przeliczeniu na maksymalny wymiar czasu pracy - w wysokości nieprzekraczającej:

- 250% 12-krotnego średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego, o którym mowa w art. 30 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.), zwanej dalej „Kartą Nauczyciela” - w przypadku publicznych przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz niepublicznych przedszkoli, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych, o których mowa w

art. 19 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań,

– 150% 12-krotnego średniego wynagrodzenia nauczyciela dyplomowanego, o którym mowa w art. 30 ust. 3 pkt 4 Karty Nauczyciela - w przypadku niepublicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego niewymienionych w tiret pierwszym, oraz niepublicznych szkół i placówek,

aa) roczne wynagrodzenie osoby fizycznej zatrudnionej na podstawie umowy cywilnoprawnej w publicznym lub niepublicznym przedszkolu, innej formie wychowania przedszkolnego, szkole lub placówce oraz osoby fizycznej prowadzącej publiczne lub niepubliczne przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego, szkołę lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora przedszkola, szkoły lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego - w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kwot określonych w lit. a,

b) sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, oraz zadania, o którym mowa w art. 83 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1212).

Biorąc pod uwagę powyższe, odpowiadając na pytanie stawiane we wniosku o udzielenie wyjaśnień, należy stwierdzić, że w ocenie Izby - **wydatków ponoszonych przez gminę w oparciu o przepis art. 32 ust. 5 Prawa oświatowego** na realizację zadania własnego w zakresie zapewnienia bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu dziecka do i z placówki oświatowej /albo zwrot kosztów przejazdu dziecka i opiekuna środkami komunikacji publicznej, jeżeli dowożenie zapewniają rodzice/, **które to zadanie obciąża wyłącznie gminę, jako jej zadanie własne, odrębne od zadań związanych z prowadzeniem i utrzymaniem placówek oświatowych** (tu: przedszkoli publicznych) jak też jest zadaniem, które nie przynależy do ustawowych zadań realizowanych przez jakąkolwiek placówkę oświatową, w tym przez przedszkole, **nie należy ujmować w podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, o której mowa w art. 12 ustawy o finansowaniu zadań.**

Taka ocena prawna podyktowana jest tym, że ustawodawca w art. 12 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań wskazał wprost, że pod pojęciem „**podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli**” należy rozumieć „**kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli**, z wyłączeniem (...)”. Wydatki zaś ponoszone przez gminę na realizację w/w zadania własnego na dowóz dzieci do przedszkoli **nie kwalifikują się do wydatków na prowadzenie przez gminę przedszkoli, choć niewątpliwie funkcjonalnie są z tym zadaniem własnym powiązane.** Nie są to także wydatki ponoszone na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego albowiem takiego zadania, tj. dowozu dzieci do przedszkola, ustawa nie wprowadziła do katalogu zadań takich placówek (art. 13 Prawa oświatowego)

Dodatkowo należy wskazać, że skoro ustawodawca - także w ustawie o finansowaniu zadań, tj. w jej art. 35 ust. 1 – wskazał na pokrycie **jakich wydatków bieżących** związanych z realizacją zadań placówek wychowania przedszkolnego przeznaczane są **dotacje wypłacane z budżetu gminy** (m.in. na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań), do których zaliczył w pkt 1 tego przepisu - pokrycie **wydatków bieżących placówki wychowania przedszkolnego**, szkoły i placówki, **obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności placówki wychowania przedszkolnego**, szkoły lub placówki, w tym m.in. na **sfinansowanie wydatków związanych z realizacją zadań organu prowadzącego**, o których mowa w art. 10 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, oraz zadania, o którym mowa w art. 83 ust. 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz. U. z 2021 r., poz. 1212) – patrz : art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o finansowaniu zadań, to oczywistym jest, że tylko wskazane tym przepisem – i to w drodze pewnego wyjątku - wydatki związane z realizacją zadań organu prowadzącego (a z realizacją zadań samej placówki oświatowej tu: przedszkola) mogą być pokrywane z dotacji gminnej. A contrario - wydatki związane z realizacją zadania własnego organu prowadzącego a określonego przepisem art. 32 ust. 5

Prawa oświatowego nie podlegają pokryciu z dotacji udzielanej np. dla przedszkoli niepublicznych, co tym samym uniemożliwia kwalifikowanie tych wydatków **do wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli.**

Jednocześnie wskazuję, że stanowisko zaprezentowane w piśmie nie jest prawnie wiążącą wykładnią obowiązujących przepisów prawa, a stanowi jedynie pogląd Izby w zakresie zagadnień objętych zapytaniem.

z poważaniem

**Zastępca Prezesa Izby
Joanna Chruściel**

**WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA
PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH**

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016, poz. 561)
A. ADRESAT WNIOSKU
Regionalna Izba Obrachunkowa w Zielonej Górze, ul. Chmielna 13, 65-261 Zielona Góra
B. DANE WNIOSKODAWCY
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE
Podaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat) ☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 2. związek międzygminny ☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów ☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w tym samorządowe osoby prawne) (w zakresie ich wykorzystania)
B.2. NAZWA PEŁNA
Gmina Nowogród Bobrzański
B.3. ADRES SIEDZIBY
ul. Słowackiego 11, 66-010 Nowogród Bobrzański
C. ZAKRES WNIOSKU
C1. PRZEDMIOT WNIOSKU
☒ zaistniały stan faktyczny ☐ zdarzenie przyszłe
C.2. RODZAJ SPRAWY
Udzielenie wyjaśnienia w sprawie sposobu wyliczenia podstawowej kwoty dotacji
C.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów) Art. 12 ust. 1 oraz art. 17 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 z późn. zm.).
D. WYCZERPUJĄCE PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))
Opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) Na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych gmina Nowogród Bobrzański dotuje niepubliczne przedszkole. Na każdego ucznia (z wyłączeniem ucznia niepełnosprawnego) przekazuje dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla przedszkoli, obliczanej na podstawie art. 12 ust. 1 powyższej ustawy. W obliczeniach gmina uwzględnia m. in. wydatki bieżące zaplanowane na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkola, w których to nie uwzględnia kosztu zakupu biletów miesięcznych dla uczniów dowożonych do przedszkola, który stanowi zadanie własne gminy - rozdział 80113.

W związku z rozbieżnymi stanowiskami dotyczącymi wliczania kosztów dowożenia uczniów do przedszkola pojawiła się wątpliwość, czy koszty te należy uwzględnić przy wyliczaniu podstawowej kwoty dotacji dla przedszkola niepublicznego.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy podstawowa kwota dotacji obliczana na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych w części dotyczącej wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkola, winna ujmować zaplanowane w budżecie gminy wydatki na dowożenie dzieci do tego przedszkola, ponoszone w związku z art. 32 ust. 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe?

E. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części D.

Wydatków gminy ponoszonych na dowożenie uczniów do przedszkola nie należy uwzględniać w wydatkach bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkola.

F. INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH

Należy wymienić załączniki przesłane (złożone) razem z wnioskiem

1. LEX – opublikowane pytanie (QA 1761362).
2. LEX – opublikowane pytanie (QA 1557275).
3. Publikacja ze strony internetowej (<https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/men-wylicza-dotacje>).
4. LEX – opublikowane pytanie (QA 1940210).

Data wypełnienia wniosku

02.09.2022 r.

Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej

Paweł Mierzwia

Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej



Signed by /
Podpisano przez:
Paweł Jan
Mierzwia

Date / Data: 2022-
09-02 12:44