P. Zielińska z sprawą 30/05/16

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
Wpł. dnia 2016-05-30
L. dz. 4209

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 2012 poz. 1113 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

X 1. jednostka samorządu terytorialnego
2. związek międzygminny
3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów
5. samorządowe jednostki organizacyjne (w tym samorządowe osoby prawne)
6. beneficjenci dotacji z budżetów jst (w zakresie wykorzystania przyznanych dotacji)

Nazwa pełna
Gmina Lututów

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Wieruszowski	Lututów	Lututów
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Klonowska	8	

Kod pocztowy	Poczta
98-360	Lututów

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów będących przedmiotem wniosku o wyjaśnienie wraz z nazwą aktu prawnego w odniesieniu do każdego podniesionego problemu (bez przytaczania treści przepisów).

Art. 79a ustawy o systemie oświaty (Dz. U. z 2015r. poz.2156 z zm.)

C. OPIS PROBLEMU SKUTKUJĄCEGO WĄTPLIWOŚCIAMI INTERPRETACYJNYMI ORAZ PYTAŃ (co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień)

Opis problemu

Gmina Lututów zwraca się z wnioskiem o udzielenie wyjaśnień w kwestii obciążania kosztami wychowania przedszkolnego gminy, której mieszkańcem jest uczeń.

Na terenie Gminy Lututów funkcjonuje przedszkole publiczne prowadzone przez Gminę Lututów. Do przedszkola publicznego prowadzonego przez Gminę Lututów uczęszczają również dzieci, które nie zamieszkują na terenie Gminy Lututów. Zgodnie z art. 79a ustawy o systemie oświaty, Gmina wystawia co miesiąc noty obciążające prognozowanymi kosztami kształcenia ucznia przedszkola. Koszty kształcenia są liczone na podstawie kosztów bieżących przewidzianych na jednego ucznia w publicznym przedszkolu, które wynikają z planu na moment wystawiania noty obciążeniowej pomniejszonych o planowane na moment wystawiania noty opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1,

Pytania, co do których składany jest wniosek o udzielenie wyjaśnień przyporządkowane do opisu problemów przedstawionych wyżej

W związku z wątpliwościami dotyczącymi wyliczenia kosztów wychowania przedszkolnego, zwracamy się z następującymi pytaniami:

1. Czy koszty bieżące równe wydatkom bieżącym „przewidzianym" należy odnosić do kosztu przewidzianego w uchwale budżetowej, czy po uwzględnieniu zmian, które mają miejsce podczas roku budżetowego?
2. Czy w związku z tym, że comiesięcznie są wystawiane noty po koszcie prognozowanym na dany moment, Gmina winna ostatecznie skorygować wystawiane noty zgodnie z kosztem równym ostatecznie przewidzianym wydatkom bieżącym tj. wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku budżetowego i dochodom z tytułu opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie?
3. Czy w związku z wyliczeniem na 31.12 kosztów kształcenia ucznia przedszkola Gmina winna zwrócić ewentualną nadpłatę Gminie, którą obciążyła kwota wyższą niż ostateczny plan lub w przeciwnej sytuacji- niedopłaty- wystawić notę ostatecznie rozliczającą koszt kształcenia ucznia z ewentualną dopłatą?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEJ SYTUACJI

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

1. Zdaniem wnioskodawcy koszt przewidziany nie może się odnosić do wydatków przewidzianych w uchwale budżetowej ale powinien uwzględniać zmiany, które mają miejsce podczas roku budżetowego.
2. Wystawiane noty są jedynie prognozą ostatecznych kosztów kształcenia. Podczas roku budżetowego wielokrotnie następują zmniejszenia i zwiększenia zarówno po stronie dochodów jak i wydatków, w wyniku czego ustalenie „przewidzianych wydatków bieżących" winno nastąpić po ostatecznym planie tj. po planie na 31.12 roku budżetowego. Wtedy możliwe jest ustalenie ostatecznego miesięcznego kosztu wychowania przedszkolnego w danym roku, który powinien zostać rozliczony na gminy, zgodnie z okresem uczęszczania dzieci do przedszkola.
3. Zdaniem wnioskodawcy, gminy, które zostały obciążone zaniżonym (tj. niższym niż po ostatecznym rozliczeniu) kosztem kształcenia ucznia przewidzianym winny zostać dodatkowo obciążone notą wyrównującą natomiast gminom, które nadpłaciły, winna być zwrócona różnica.

Stanowisko Gminy zostało potwierdzone w opinii radcy prawnego z dnia21.04.2016r., która ta opinia stanowi załącznik do niniejszego wniosku.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
23.05.2016r.	Marek Pikuła	Marek Pikuła

Lututów dnia 21.04.2016r

Opinia prawna

Dotyczy : interpretacji zwrotu „ wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia „ w art. 79 a ustawy z dnia 7 września 1991r o systemie oświaty.

Art. 79a stanowi : *Jeżeli do publicznego przedszkola lub publicznej innej formy wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez gminę, uczęszcza uczeń niebędący jej mieszkańcem, gmina, której mieszkańcem jest ten uczeń, pokrywa koszty wychowania przedszkolnego tego ucznia w wysokości* ***równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia*** *odpowiednio w publicznych przedszkolach lub publicznych innych formach wychowania przedszkolnego, prowadzonych przez gminę, w której uczeń uczęszcza do przedszkola lub innej formy wychowania przedszkolnego, pomniejszonym o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a także o kwotę dotacji, o której mowa w art. 14d ust. 1, otrzymanej na ucznia przez gminę prowadzącą przedszkole lub inną formę wychowania przedszkolnego, do których uczęszcza uczeń.*

Pojęcie **"wydatków bieżących"** dotyczy kategorii wydatków niebędących wydatkami majątkowymi (art. 236 ust. 2 u.f.p.), które w odniesieniu do państwowych jednostek budżetowych zostały ramowo określone w art. 124 ust. 3 u.f.p.
3. Wydatki bieżące jednostek budżetowych obejmują:
1) wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń;
2) zakupy towarów i usług;
3) koszty utrzymania oraz inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań;
4) koszty zadań zleconych do realizacji jednostkom zaliczanym i niezaliczanym do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem organizacji pozarządowych.

Rozumowanie zakładające, iż wydatki przewidziane w pierwotnie uchwalonej uchwale budżetowej są jedyną właściwą podstawą obliczania dotacji na rzecz publicznego przedszkola – oraz związanej z tym wysokości kwoty, jaką winna zwrócić gmina na rzecz tej, w obrębie której znajduje się przedszkole – jest nie do przyjęcia. Należy w tym miejscu powołać się na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 9 października 2015 roku, wydany w sprawie o sygn. akt I SA/Lu 362/15. Orzeczenie to zostało wydane w sytuacji analogicznej do tej w przedmiotowej sprawie, gdyż rozstrzygało kwestię dotacji na rzecz gminy, w obrębie której znajdowało się przedszkole, do którego uczęszczały dzieci zamieszkujące w innej jednostce samorządu terytorialnego. W powołanym wyroku, Sąd stwierdził jednoznacznie, że w ciągu roku budżetowego organy stanowiące i wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego mogą dokonywać zmian polegających m.in. na przenoszeniu wydatków budżetowych, co może skutkować tak zwiększeniem, jak i zmniejszeniem limitu wydatków w danej podziałce klasyfikacji budżetowej. Wynika to przede wszystkim z regulacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.). Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy, łączną kwotę planowanych wydatków

4

budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych, określa uchwała budżetowa. Do takowych wydatków należy zaliczyć również dotacje udzielane na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. 1991 Nr 95 poz. 425 z późn. zm.) i mogą one być ponoszone – zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych – na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, czyli w odniesieniu do dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych zgodnie z art. 249 ust. 3 i art. 254 pkt 3 ustawy, w granicach kwot określonych w planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem.

W przedmiotowej sprawie zastosowanie ma również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 28 października 2014 roku, wydany w sprawie o sygn. akt I SA/Ke. Opisanym wyrokiem, Sąd poparł w pełni uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, w której przyjęto jako prawidłowe założenie, iż użyte w art. 80 i 90 ustawy o systemie oświaty sformułowanie „przewidziane" oznacza – wbrew przedstawionej przez Państwo tezie – wydatki planowane w związku z uchwałą budżetową, ale z uwzględnieniem zmian w trakcie roku budżetowego. Na szczególną uwagę zasługuje ponadto konstatacja Sądu, iż podstawą obliczenia dotacji powinny być wyłącznie wydatki bieżące przewidziane w budżecie gminy w przeliczeniu na jednego ucznia w przedszkolach lub szkołach publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, tj. wydatki po wszystkich zmianach. Nie należy tracić z oczu faktu, iż rozliczenie dotacji pozostaje w związku z faktyczną liczbą uczniów, której nie sposób przewidzieć w styczniu danego roku, albowiem we wrześniu, wraz z rozpoczęciem nowego roku szkolnego, ich liczba może ulec diametralnej zmianie. Sąd uznał ponadto za słuszne zakwestionowanie przez Kolegium zapisu, zakładającego wstępne obliczenie stawki dotacji na podstawie kwot zaplanowanych w uchwale budżetowej na dany rok budżetowy i liczby uczniów wykazanej w Systemie Informacji Oświatowej według stanu na dzień 30 września poprzedniego roku kalendarzowego. Takie rozwiązanie zostało uznane za sprzeczne z przepisami ustawy, przy czym warto zwrócić uwagę, że wyznaczono w tej sytuacji termin późniejszy, już po rozpoczęciu roku szkolnego. W świetle orzeczenia Sądu, nie jest to wystarczające i jedynym słusznym wyjściem jest dokonanie obliczeń na podstawie stanu na koniec minionego roku kalendarzowego. Przyjmowanie daty 1 stycznia danego roku jest zatem całkowicie bezzasadne.

Na zakończenie warto poczynić spostrzeżenie, iż przyjmując inne rozumowanie, należałoby założyć, iż w sytuacji przeciwnej do tej zaistniałej w przedmiotowej sprawie – to jest wówczas, gdy rzeczywiste roczne wydatki zamknęłyby się w kwocie niższej, niż ta ustalona w uchwale budżetowej – nie można byłoby także domagać się od podmiotu zwrotu nadwyżki w przyznanej mu dotacji. Takie działanie stałoby już w jawnej sprzeczności z prawem, jako że art. 252 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych stanowi jednoznacznie, iż dotacje pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowej.

Zatem inne rozumienie tego przepisu niż pozwalające na korektę w ciągu roku kwoty wydatków bieżących przypadających na jednego ucznia jest moim zdaniem w istocie nieracjonalne także z czysto ekonomicznego punktu widzenia i w sposób oczywisty otwiera drogę do nadużyć.

RADCA PRAWNY

Beata Zając

OPC-3[illegible]

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 1 lipca 2016r.

Pan
Marek Pikuła
Wójt Gminy Lututów

Urząd Gminy Lututów
ul. Klonowska 8
98-360 Lututów

WA 4120-5/2016-w

W odpowiedzi na pismo Pana Wójta zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie, czy pod pojęciem *wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia*, o których mowa w art. 79a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty należy rozumieć należy rozumieć wydatki w kwotach określonych w uchwale budżetowej, czy też z uwzględnieniem zmian mających miejsce podczas roku budżetowego – uprzejmie informuję, że w przedmiotowej sprawie Izba podziela stanowisko Gminy Lututów wyrażone w skierowanym do Izby piśmie.

W uzupełnieniu przedmiotowego stanowiska, w tym powołanych w załączonej opinii prawnej wyroków sądów administracyjnych należy zwrócić uwagę na stanowisko Ministerstwa Edukacji Narodowej wyrażone w kierowanym do RIO w Łodzi piśmie z dnia 28 kwietnia 2014r. znak: DAP.WA.333.2.13.2014 (kopia pisma w załączeniu), w którym zauważono, iż „w przypadku zmiany planu wydatków bieżących ponoszonych w ciągu roku, należy odpowiednio skorygować wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych".

W konsekwencji Izba podziela również stanowisko Gminy Lututów odnośnie kwestii zawartych w pkt 2 i 3 pisma.

Z poważaniem

Z upoważnienia Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
mgr [illegible]kaczmarek

MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ

DEPARTAMENT ANALIZ I PROGNOZ

DAP.WA.333.2.13.2014

Warszawa, 28 kwietnia 2014 r.

08. MAJ. 2014
0160

Sz. P.
Ryszard Paweł Krawczyk
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi

W odpowiedzi na pismo z dnia 2 kwietnia br. (znak: WA 4111-17/2014), w sprawie dotowania przedszkoli niepublicznych, uprzejmie informuję:

Zgodnie z art. 14 ust. 1[1] ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 827, z późn. zm.), do dnia 31 sierpnia 2015 r. 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, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu, gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę[2].

W związku z powyższym podstawą do wyliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli są ustalone w budżecie danej gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach publicznych. W przywoływanym artykule ustawodawca nie wprowadził mechanizmu automatycznej weryfikacji wysokości dotacji dla przedszkoli niepublicznych po zakończeniu roku budżetowego, w oparciu o otrzymane sprawozdania finansowe.
Niemniej jednak należy podkreślić, że w przypadku zmiany planu wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych gminy w wyniku korygowania budżetu w ciągu roku, należy odpowiednio skorygować wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych.

[1] Algorytm w postaci wzoru matematycznego dostępny na stronie Ministerstwa Edukacji Narodowej.

[2] Pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ
DEPARTAMENT ANALIZ I PROGNOZ
al. J.Ch. Szucha 25, 00-918 Warszawa, tel. – 48 22 34 74 241 fax – 48 22 34 74 252, e-mail: d_p_prog@men.gov.pl, www.men.gov.pl

Ponadto z uwagi na fakt, że wysokość wykonanych wydatków nie może być wyższa niż określona w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego[3], dotacja dla przedszkoli niepublicznych nie będzie naliczona od niższej podstawy.

z poważaniem

Grzegorz Pochopień
DYREKTOR DEPARTAMENTU

[3] Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U z. 2013 r., poz. 885, z późn. zm.), wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.